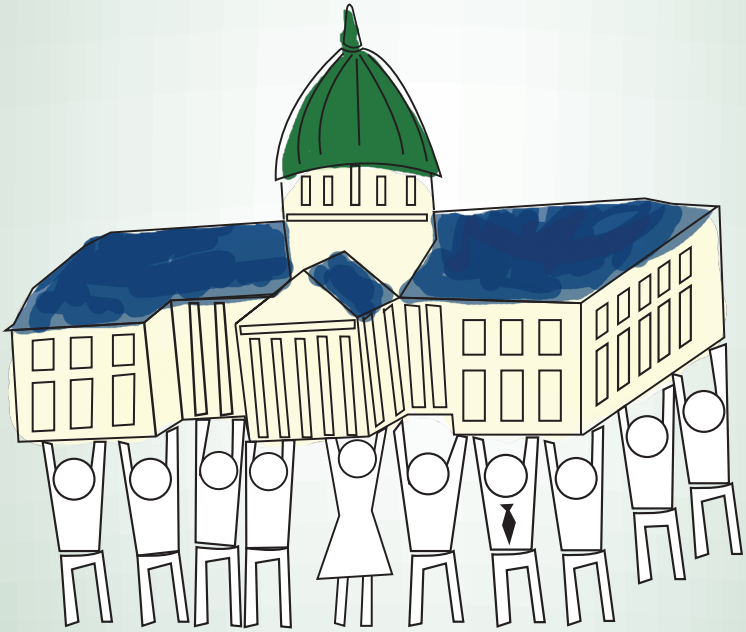
Eduardo Nicolás Kinen

# LOS PARTIDOS POLÍTICOS
## en la Argentina

### Reflexiones y propuestas para su fortalecimiento en el marco del humanismo cristiano



ACEP
Asociación Civil
Estudios Populares

Konrad
Adenauer
Stiftung

UCSF
Universidad Católica
de Santa Fe

# Los partidos políticos en la Argentina

## Reflexiones y propuestas para su fortalecimiento en el marco del humanismo cristiano

Eduardo Nicolás Kinen

# Los partidos políticos en la Argentina

## Reflexiones y propuestas para su fortalecimiento en el marco del humanismo cristiano

*Equipo de investigación*
Mariángeles del Rosario Gutiérrez
y Nicolás Kinen

ACEP
Asociación Civil
Estudios Populares

Konrad
Adenauer
Stiftung

UCSF
Universidad Católica
de Santa Fe

Kinen, Eduardo Nicolás
Los partidos políticos en Argentina : reflexiones y propuestas para su fortalecimiento en el marco del humanismo cristiano . - 1a ed. - Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2011. 160 p. ; 20x14 cm.

ISBN 978-987-1285-24-2

1. Partidos Políticos. I. Título
CDD 324

© Konrad-Adenauer-Stiftung
Suipacha 1175, Piso 3º - C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552
www.kas.org.ar
info@kas.org.ar

© ACEP
Libertad 417, 2º piso
C1011AAI
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
www.acepweb.org.ar
info@acepweb.org.ar

Diseño: Ana Uranga B.
Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-1285-24-2

Impreso en Argentina

Noviembre 2011

Hecho el déposito que establece la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

# Índice

**Agradecimientos** .....9

**Prólogo** .....11

**Introducción** .....15

**Capítulo I**
**Los partidos políticos como objeto de estudio**.....21
1. Algunos aspectos conceptuales y evolución histórica de los partidos políticos en la Argentina .....21
2. La crisis de representatividad .....30
3. Cuestiones metodológicas .....37

**Capítulo II**
**El pensamiento humanista cristiano**.....43
1. Humanismo y humanismo cristiano.....43
2. Bien común político .....47
3. Participación política .....49
4. Democracia .....54
5. Partidos políticos .....55
6. Fragmentos de nuestros entrevistados.....58
   a. Identidad y origen .....59
   b. Importancia y necesidad de la doctrina .....59

c. Valores, compromiso y el sentido de "hacer" política.....59
d. La cuestión de la fe o de la "confesionalidad" .....60
e. Tareas pendientes y algunas demandas.....60

**Capítulo III**
**Marco jurídico de los partidos políticos en la Argentina**....63
1. La legislación argentina: encuadre constitucional de los partidos políticos .....64
2. Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos en la Argentina .....69
3. Período democrático .....72
a. Análisis del contenido de la Ley Nº 23.298 .....72
b. Ley Nº 26.571, "Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral" .....78
4. Breves comentarios sobre la cuestión normativa ..... 83

**Capítulo IV**
**La cultura política argentina**.....87
1. Cultura(s) política(s) .....88
2. La cultura política argentina: reseña histórica y algunos aspectos generales .....90
a. La participación política en la sociedad: usos, costumbres y valores .....94
b. Prácticas internas de los partidos políticos .....96
c. Institucionalidad .....98

**Capítulo V**
**Los partidos políticos como organizaciones. Sus funciones "básicas"**.....103
1. Cómo los partidos políticos manifiestan su identidad ideológica y demuestran su capacidad de debatir.....104
a. Identidad ideóligica.....104
b. Debate político.....108

2. Representación y movilización .....110
3. La formación de la dirigencia política partidaria en la Argentina .....115
a. Las estructuras partidarias, ¿formaron dirigentes? .....117
b. La dirigencia de los partidos políticos argentinos, ¿recibió formación? ¿Dónde y cómo? .....122
c. Percepciones acerca de la formación política de la dirigencia partidaria en tiempos presentes .....124

**Capítulo VI**
**Propuestas para el fortalecimiento de los partidos políticos: de las más generales a la demanda de la formación/ capacitación política de sus miembros** .....129
1. Propuestas generales .....129
2. Las exigencias de formación .....133
a. ¿Quién o quiénes estarían en condiciones de asumir las tareas de formación política? .....136
b. ¿En qué capacitar? Contenidos .....138
c. ¿Cómo capacitar? Estrategias de capacitación. Métodos .....140
d. ¿A quiénes dirigir los mayores esfuerzos de formación? .....141

**Capítulo VII**
**Reflexiones finales** .....143

**Bibliografía** .....149

# Agradecimientos

Este texto es el resultado de un trabajo de investigación que fue posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer a través de la iniciativa de su representante en la Argentina, el Dr. Bernd Löhmann.

Es necesario destacar, además, la importancia de los aportes de esta institución, ya que posibilitan y estimulan la producción científico-académica y la realización de actividades de formación y capacitación política. Estas acciones, realizadas en diferentes ámbitos de la extensa geografía de nuestro país, tienen como objetivo sustancial propiciar espacios de formación y debate político que transformen y mejoren nuestro accionar como ciudadanos.

Agradezco además:

- a la Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP) por todo el apoyo logístico y "espiritual" de su presidente, Oscar Ensinck, y a todo el grupo de amigos y amigas *acepianos* que estuvieron trabajando a la par de nuestro equipo;

- la predisposición de quienes colaboraron con este trabajo, disponiendo de su tiempo libre o quitándoles horas a sus tareas diarias, tanto para participar en los grupos de discusión como para ser entrevistados;

- a aquellos con quienes intercambié opiniones y/o que han realizado comentarios, correcciones y aportes de diversa índole: Enrique San Miguel Pérez, Gerardo Galetto, Virginia Trevignani, Marcelo Camusso, Mauricio Lisa, Liliana Barotto, María Graciela Mancini, Eugenio Martín De Palma, María Elena Martín, Marcelo Bertone, Roberto Magliano, Enrique Garona Luzuriaga, Jorge Abboud, María Luz Rioja y Mickael Wolchuk;

- a *mi* equipo de investigación "todo terreno", Pini y Nicolás, quienes tenazmente me acompañaron desde el inicio hasta el final de este proyecto con tareas como la recolección de información, los viajes para la concreción de reuniones con los equipos de discusión y para la realización de entrevistas, las interminables desgrabaciones, las discusiones metodológicas, etc.

- a Mimi, mi esposa, por una inmensa cantidad de muy buenas razones que aquí no alcanzaría a explicitar.

# Prólogo

La tradición humanista cristiana considera los partidos políticos como instituciones fundamentales de la democracia y de la república, a las que corresponde favorecer la participación en las funciones públicas de todos los ciudadanos interesados en ejercer sus derechos y responsabilidades políticos, orientados hacia el bien común.

Al observar la realidad argentina, se advierten numerosas dificultades de los partidos para canalizar las demandas de los ciudadanos, lo que permite hablar de una crisis de representatividad en nuestro sistema político. Como consecuencia, la actuación de estas instituciones parece limitarse a la contienda electoral, como meras maquinarias de atracción de votos que difícilmente encarnan un sistema de creencias y valores. De esta forma, su rol arquitectónico, impulsor de políticas públicas y generador de consensos queda relegado.

Es en esta realidad perfectible donde reside la indudable actualidad de la obra que aquí les presentamos. Desde una perspectiva humanística cristiana, el autor aporta un punto de partida fundamental para identificar una serie de problemas que aquejan a nuestros partidos políticos y a la relación que la ciudadanía tiene con ellos. La combinación de fuentes académicas y bibliográficas destacadas, con la exploración empírica que aporta

el enfoque propio de los dirigentes políticos, le permite abordar con amplitud y realismo las cuestiones desarrolladas.

En el comienzo de la obra se realiza un repaso histórico y conceptual sobre los partidos políticos en Argentina como objeto de estudio. El pensamiento humanista cristiano es desarrollado inicialmente recurriendo a autores extranjeros o documentos eclesiásticos, pero luego se extraen comentarios de las entrevistas realizadas que permiten contextualizar lo expuesto desde la teoría con los comentarios de dirigentes políticos argentinos.

A continuación se describe el marco jurídico de los partidos políticos argentinos, al que le sigue una exposición sobre la cultura política de este país. En su descripción y en el intento por comprenderla más adecuadamente, vuelven a destacarse las entrevistas como aportes fundamentales, especialmente al abordar temas como el de la participación política, las prácticas internas de los partidos y la institucionalidad.

Hacia el final, el autor vuelve a enfocarse sobre su objeto de estudio, para comprender las funciones básicas de los partidos políticos dentro de nuestra democracia, su identidad ideológica, la ausencia de debate, la representación y la movilización, así como sobre la formación de la dirigencia partidaria en Argentina. La obra concluye con un capítulo dedicado a exponer algunas propuestas para el fortalecimiento de los partidos políticos, así como para la formación y capacitación política de sus miembros.

Los principios del humanismo cristiano constituyen el punto de partida de la labor de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y de la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP). Es por eso que con enorme satisfacción hemos acompañado este proyecto. Felicitamos al Lic. Eduardo Kinen y agradecemos muy especialmente a la Universidad Católica de Santa Fe por haber

brindado su apoyo y el ámbito donde nacieron tan estimulantes pensamientos. Vaya también nuestro sincero agradecimiento a Sofía Chico, coordinadora de Redacción de la KAS, y a todos quienes contribuyeron a esta publicación.

Finalmente, expresamos nuestro deseo de que ávidos lectores disfruten y se enriquezcan con la obra que aquí les presentamos, cuyo destino no puede ser otro que convertirse en un gran aporte al fortalecimiento de la democracia en Argentina y de uno de sus pilares fundamentales, los partidos políticos.

Bernd Löhmann
*Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Argentina*

Oscar Ensinck
*Presidente*
*Asociación Civil Estudios Populares*

# Introducción

Los partidos políticos han suscitado históricamente la atención de la ciencia política, otorgándoseles el rol de componentes fundamentales de los regímenes democráticos. Entre las principales funciones que se les han atribuido, se pueden mencionar las de canalizar la voluntad popular, constituirse como nexos entre el gobierno y la opinión pública, seleccionar la elite dirigente que accederá a los principales cargos gubernamentales, diseñar políticas de gobierno y realizar el control de su implementación, como así también formar a la ciudadanía para el ejercicio y cumplimiento de sus derechos políticos.

Mucho se ha escrito sobre la situación actual de los mismos, así como también sobre las especificidades que éstos presentan en América Latina. Tanto desde la ciencia política como desde las ciencias sociales en general, la situación de los partidos políticos en el marco de la denominada crisis de representación ha sido abordada ampliamente y en diversos estudios y análisis. A su vez, desde distintos ámbitos académicos también se han analizado y elaborado diversas propuestas de mejora que tuvieron como objetivo organizaciones partidarias más sólidas y al mismo tiempo flexibles, con capacidad de reacción y adaptación a los requerimientos de entornos cambiantes. Entre estas propuestas de fortalecimiento, hemos considerado como orientadoras de nuestro trabajo las que

hicieron hincapié en tres ejes o "vértices": la institucionalización, la democratización y la transparencia.[1]

Un gran número de los textos académicos que abordaron esta temática se abocó a aportar evidencias empíricas en procura de dar cuenta de las percepciones que tiene la ciudadanía en relación con las instituciones partidarias.

Teniendo en cuenta el estado del arte de la cuestión, se consideró la posibilidad de dirigir nuestra investigación hacia otro punto de vista: un abordaje desde las percepciones que tienen los propios miembros de los partidos políticos, es decir, los actores protagónicos. La iniciativa se basaba en que fueran ellos mismos quienes relatasen sus percepciones, forjadas desde sus experiencias vividas en el marco de la actividad político-partidaria, para luego arribar a algunas conclusiones diagnósticas y delinear propuestas de superación de lo que detectasen como debilidades y amenazas a las organizaciones partidarias a las que pertenecen.

Para abordar la tarea mencionada adoptamos una estrategia de investigación cualitativa, ya que este estilo permite realizar una caracterización exhaustiva del objeto de estudio, en nuestro caso la percepción sobre el funcionamiento actual de los partidos políticos en Argentina. Las primeras conclusiones derivadas de los datos obtenidos al inicio de la investigación nos llevaron a otorgarle un mayor énfasis a cómo es percibida la formación política de la dirigencia partidaria.

En el Capítulo I comenzamos definiendo los principales atributos que definen el concepto de partido político, realizando a su vez una breve síntesis sobre los principales aspectos que los han caracterizado a lo largo de la historia de nuestro país. Espe-

---

**1** Al respecto pueden consultarse, entre otros, Sánchez y Thompson (2006); Instituto Interamericano de Derechos Humanos San José (2007).

cialmente, se enuncian varios factores vinculados de una u otra forma a la denominada crisis de representatividad. Por último, se explicitan las decisiones metodológicas adoptadas para la realización del presente trabajo.

En el transcurso del Capítulo II, interpretamos que para dotar de sentido y entender la vida política resulta necesario contar con los aportes de la filosofía política, campo desde el que se pueden recabar elementos para una mejor comprensión de las diferentes teorías acerca de la naturaleza humana y principios básicos para guiarnos en el marco de las complejas y heterogéneas problemáticas que nos presenta la vida en comunidad. Bajo esta premisa, y atentos a la temática abordada en este trabajo, consideramos que en la base de todo pensamiento y acción política deberá estar presente una concepción del mundo con principios antropológicos y cosmovisionales que los conforman y les dan sentido,[2] ya que "en el saber político, el punto de partida es siempre cosmovisional (...) siempre se parte de una cosmovisión, que es la coherencia de la totalidad. La cosmovisión es una interpretación del mundo (ver) y una voluntad de actuar en el mundo (querer)" (Madaria, 2011:44).

La concepción de ser humano, su vida en sociedad, sus objetivos y finalidades últimas se tornan esenciales para mejorar nuestra comprensión de la vida humana en general y para guiar y ordenar las acciones que pertenecen a la esfera de la vida política en particular. La aprehensión de estos conceptos esenciales otorga sentido a las acciones políticas, lo que fundamenta

**2** "¿Qué es una concepción del mundo? Es una visión de conjunto de la naturaleza y del hombre, una concepción del mundo representa lo que se denomina tradicionalmente una *filosofía*. Pero posee un sentido más amplio que la palabra 'filosofía'. En primer lugar, toda concepción del mundo implica una *acción*, es decir, algo más que una 'actitud filosófica'. … En segundo lugar, una concepción del mundo no es necesariamente la obra de tal o cual 'pensador'. Es más bien la obra y expresión de una época." Henri Lefèbre, citado por Medrano (1989).

la razón de ser de las mismas y brinda criterios para juzgar las prácticas concretas, ya que la política, como toda actividad humana, nos "remite en última instancia a algunos interrogantes fundamentales acerca del hombre y de lo que primordialmente le concierne. Por eso ha podido decirse que toda política es más que política, pues 'se resuelve en último término en la serie de intentos y de acciones para realizar públicamente la convivencia entre los hombres, según un determinado sentimiento o entendimiento del hombre por el hombre'" (Medrano, 1989:188), lo que permite, de esa manera, que se erija como marco arquitectónico y organizador de la sociedad.

Sobre esta base y con esta concepción de la política se aborda el pensamiento humanista cristiano, con el objeto de caracterizar y presentar brevemente los principios y valores fundamentales en los que se sustenta y su mirada sobre cuatro conceptos que se consideraron axiales para la contextualización de este trabajo: a) el bien común político, b) la participación política, c) la democracia y d) los partidos políticos.

Los aspectos jurídicos de la temática abordada se desarrollan en el Capítulo III, en el que se detalla el reconocimiento de los partidos políticos en los textos constitucionales de los países que tuvieron reformas en sus cartas magnas en los últimos años, para describir luego la evolución histórica de la legislación sobre los mismos en nuestro país. A continuación se realiza un análisis de los contenidos de las dos últimas leyes que abordan esta cuestión.

Durante el transcurso del trabajo se pudo observar que la detección y explicitación de usos, costumbres y valores permitirían una primera aproximación a las pautas culturales bajo las cuales tanto gobernantes como ciudadanos se comportan socialmente y en las que plasman sus conductas y opciones políticas.

Si bien no se desconocía que un abordaje integral de esta cuestión era demasiado ambicioso en el marco de este trabajo, la misma no pudo ser soslayada a la hora de intentar establecer un diagnóstico que nos permitiese bosquejar algunas consideraciones sobre la conducta de los actores que influyen en el desempeño de los partidos políticos. Convencidos de la necesidad de contar con los aportes provenientes de análisis y estudios que han abordado esta cuestión, en el Capítulo IV se esboza, a grandes trazos, una descripción histórica del marco político-cultural en el que se ha desarrollado la vida política en nuestro país y se presentan datos obtenidos de los actores entrevistados que permiten visualizar algunas de las "reglas de juego" o costumbres que abarcan aspectos generales de la cultura política argentina como la vida interna de los partidos políticos, con especial mención de los aspectos vinculados a la institucionalidad.

En el Capítulo V se aborda el desempeño de los partidos en sus funciones "básicas". En este aspecto y ante la amplitud del concepto de funcionamiento, que permite reunir o abordar múltiples atributos posibles de ser analizados, se acotaron y delinearon las capacidades o aptitudes, haciéndose foco en: la de manifestar o expresar su identidad ideológica, la de instalar y sostener debates políticos; la de representar y movilizar a la ciudadanía para finalizar con el accionar destinado a la formación política de sus miembros.

Las propuestas, tanto las generales como las que surgieron vinculadas a las exigencias de formación, se formulan en el Capítulo VI y, a modo de conclusión, finalizamos con una serie de reflexiones finales en el Capítulo VII.

Finalmente, aspiramos a que este trabajo resulte de utilidad para los actores involucrados en la vida partidaria, especialmente en sus esfuerzos destinados a mejorar el funcionamiento de los

partidos políticos. Creemos que el mismo puede servir, además, como un modesto aporte para posteriores propuestas y líneas de trabajo en pos de ampliar y profundizar análisis e investigaciones que tengan como objetivo la búsqueda de un mejor desempeño de los partidos políticos en nuestro país.

CAPÍTULO I

# Los partidos políticos como objeto de estudio

## 1. Algunos aspectos conceptuales y evolución histórica de los partidos políticos en la Argentina

A partir de la conformación de las sociedades de masas a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, los partidos políticos se constituyeron en un instrumento indispensable de mediación entre las demandas sociales y las instituciones estatales. Los mismos han sido caracterizados como una institución voluntaria que:

a. "busca explícitamente influir en el Estado, generalmente tratando de ocupar posiciones en el gobierno a través de elecciones u otra forma de legitimidad popular;

b. posee una organización que pretende ser, o al menos se presenta como, duradera y estable; y

c. usualmente consiste en algo más que la expresión de un interés particular de la sociedad e intenta, en alguna medida, 'agregar' intereses distintos" (Abal Medina, 2004:13).

Dicha institución, el partido político, justifica su finalidad y su accionar bajo el marco de la teoría de la representación, la que se apoya en la idea de que los numerosos y diversos intereses de la comunidad pueden arribar –gracias a las elecciones y al desa-

rrollo de la lucha política en un marco normativo que institucionaliza el conflicto– a negociaciones y compromisos que posibiliten el logro de consensos básicos en pos del interés general.

Gran cantidad de investigaciones los han tenido como objeto de estudio. En ellas se han construido diversas tipologías con el fin de caracterizar las instituciones partidarias en referencia a su base social, a su orientación ideológica y a su estructura organizativa, entre otras variables.[3] Una de las tipologías más utilizadas, basada en la organización interna y en los diferentes formatos que han ido adoptando los partidos políticos a lo largo de su historia, permitió su clasificación en partidos de notables o de cuadros, partidos de masas y partidos de electores.[4]

Es posible observar también la existencia de un amplio consenso entre los académicos –con matices y ciertos cuestionamientos– sobre la importancia de tales instituciones para el funcionamiento de los sistemas democráticos. No obstante, los partidos políticos han sido también objeto de continuos cuestionamientos sobre su razón de ser y sobre su desempeño. En estos aspectos, la escena política argentina nos revela, a través de diferentes autores y de investigaciones empíricas, una escasa confianza por parte de la ciudadanía en los partidos políticos. Éstos presentan un fuerte deterioro de su imagen y de su legitimidad a la par del desprestigio de sus dirigencias en un contexto de aguda crisis de representatividad.

Los procesos de globalización y transnacionalización, junto al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, provocaron cambios en la vida social y, si bien la actividad política no quedó ajena a ellos, continúa manteniéndose una opinión prácticamente generalizada –coexistente con algunos

**3** Ver Malamud (2003) y Cingolani (2006).
**4** Ver Vallés (2003).

cuestionamientos e incertidumbres– que sostiene la necesidad de la existencia de los partidos políticos. Situación que, en palabras de numerosos cientistas sociales, resultaba paradójica, compleja, problemática y hasta cierto punto desconcertante,[5] ya que en los debates teóricos sobre la problemática de los partidos políticos en América Latina se sostenía que la crisis de representación erosionaba la confianza de la sociedad en ellos, al mismo tiempo que se argumentaba que los mismos son esenciales para el funcionamiento de los sistemas democráticos, erigiéndose como los actores principales en la estructuración de la política latinoamericana. Corroborando esta última afirmación, se ha sostenido que "los partidos continúan estructurando la competencia y dando forma a los resultados electorales; siguen creando el universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las élites en cuanto a la comprensión de la realidad política, ayudan a concertar políticas gubernamentales (muchas veces de manera coyuntural, como alianzas fantasmas y hasta por políticas específicas, pero lo hacen), establecen acciones para la producción legislativa; proveen de cuadros a las instituciones y, con todo ello, hacen operativo al sistema político" (Alcántara Sáez, 2003:50).

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos, en la Carta Democrática Interamericana, puesta de manifiesto el día 11 de septiembre de 2001, afirma que "el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia", y advierte que "se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades". Asimismo, desde la Doctrina Social de la Iglesia se sostiene que "los partidos políticos tienen la tarea de favorecer una amplia participación y

**5** Al respecto, pueden consultarse los trabajos de Cavarozzi y Casullo (2001) o Juan Linz (2004).

el acceso de todos a las responsabilidades públicas. Los partidos están llamados a interpretar las aspiraciones de la sociedad civil orientándolas al bien común, ofreciendo a los ciudadanos la posibilidad efectiva de concurrir a la formación de las opciones políticas. Los partidos deben ser democráticos en su estructura interna, capaces de síntesis política y con visión de futuro" (Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2005:261).

Ya situándonos en la República Argentina en el tiempo histórico que abarca desde 1930 a 1983, el orden institucional estuvo signado por la alternancia cívico-militar en la que sucesivos golpes de Estado colocaban a las fuerzas armadas en el control del Estado. Durante el transcurso de esta etapa, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ) monopolizaron el escenario electoral en los interregnos institucionales que se producían entre las asonadas militares.

Durante el período mencionado, en diciembre de 1947, Juan Domingo Perón funda el Partido Peronista, el que, acorde a su concepción, "más que 'un partido', en el sentido tradicional de la palabra, era un 'movimiento' revolucionario. En tanto estaba destinado a superar a los 'viejos' partidos y a estructurar una escena política novedosa, reproducía la concepción 'movimientista' del nacionalismo popular yrigoyenista" (Rapoport, 2010:322). La historia del peronismo excede ampliamente este trabajo, pero no se podía dejar de mencionar este hecho, teniendo en cuenta la influencia que tendrá su irrupción en la Argentina y, debido a la mencionada impronta "movimientista", su impacto en la vida de los partidos políticos.

En el año 1983, con el retorno al Estado de derecho, se restablece el sistema democrático con el triunfo electoral de la UCR. Con elecciones libres y regularmente organizadas, se han transitado casi tres décadas de un proceso en el que, con altibajos

y crisis recurrentes, es posible ya hablar de un sistema democrático estable y consolidado en el que las discusiones teóricas, que hacían foco en la dicotomía autoritarismo-democracia, se desplazaron hacia el tipo y calidad de la democracia y a la efectividad de la acción política.

En estos aspectos, la democracia como sistema que aspira a la igualdad en el ejercicio de los derechos por parte de toda la ciudadanía ha estado sujeta a diversos cuestionamientos. La imposibilidad para afrontar las expectativas puestas en ella tuvo como consecuencia la erosión de la política como actividad y que ésta fuera desplazada de su rol preponderante en lo que hace a las funciones vinculadas a establecer las principales líneas directrices de la sociedad. Este desplazamiento derivó en una pérdida de influencia que la volvieron subordinada y hasta impotente en algunos casos –incluso durante el auge del modelo neoliberal a mediados de los noventa se llegó a sostener que se había producido una "abdicación" de la política–, en el sentido de pretender o aspirar a transformar y moldear, a través de ella, la realidad sobre la base de un proyecto político, económico y social.

En ese marco, los partidos políticos se encontraron entre las instituciones más afectadas. A ellos se les cuestionó, entre otros "errores", el haberse convertido en meras maquinarias electorales, el haber abandonado principios ideológicos y doctrinarios que los identifiquen y los distingan, como así también el no haber ejercido adecuadamente el gobierno cuando llegaron al poder.

El alejamiento entre electores y elegidos ha sido paulatino desde los inicios de la etapa democrática, hasta producir una brecha entre las demandas de legitimidad representativa por parte de los integrantes de los partidos políticos y el deterioro de ese reconocimiento por parte de la ciudadanía.

En la Argentina, el déficit de representatividad se intensificó en la década del 90, cuando los partidos políticos tradicionales fueron mutando a partir de la adopción de rasgos y características que ya permitían clasificarlos en las nuevas categorías de "atrapatodos" (Kirchheimer, 1989), "profesionales-electorales" (Panebianco, 1982) o partidos "cartel" (Katz y Mair, 2004).

Por otra parte, como producto del auge de las nuevas técnicas de marketing político y el desarrollo de las campañas políticas 2.0 en los procesos electorales, los eventos y actos partidarios franquearon los tradicionales espacios que permitían un contacto cara-cara entre candidatos y ciudadanos para irrumpir en los ámbitos mediáticos –en especial la televisión– como así también en las redes sociales, medios que se convirtieron en los predilectos para llegar a los votantes. Esto indujo a que en los actos y declaraciones de campaña se apele más a la utilización de recursos y dramatizaciones propias de los ambientes mediáticos que a intercambiar ideas y proyectos concretos que permitan una evaluación de las propuestas de campaña.

En simultáneo con lo ya mencionado, se deben agregar notorios y numerosos actos de corrupción y el hecho de que, cuando han accedido al poder, los dirigentes políticos –con honrosas excepciones– no han estado a la altura de lo que se esperaba de ellos en el ejercicio del gobierno. A su vez, el incumplimiento de las expectativas generadas en sus campañas provocó que amplios sectores de la sociedad concluyan que la actividad política partidaria sea sólo un instrumento de manejo exclusivo de cúpulas que utilizan las estructuras partidarias para su propio beneficio, teniendo en cuenta o recordando a los votantes solamente en los períodos electorales.

A posteriori, la denominada crisis de 2001 impulsó a los niveles más altos el desprestigio de las instituciones políticas en

general y de los partidos políticos en particular, lo cual profundizó la brecha entre representantes y representados. En referencia a este contexto, se argumentó que "los déficits en la función gobernativa son los que más claramente explican la decepción colectiva con el desempeño de los partidos mismos. En el nuevo siglo, la percepción del fracaso se torna evidente, los distintos partidos que ocuparon los gobiernos no fueron finalmente capaces de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos" (Abal Medina y Suárez Cao, 2002:424).

En el año 2003 las elecciones "confirmaron todas las conjeturas generalizadas acerca de la fragmentación política. Por un lado, los distintos liderazgos no aparecieron con el ascendiente necesario como para asegurarse la cautividad de los electores. Por el otro, la consolidación de la fractura abrió un espacio para una recomposición de las fuerzas participantes del juego político cuyas características aún no podían preverse. Lo novedoso fue que, a diferencia de las elecciones presidenciales de 1995 y 1999, reapareció el debate ideológico sobre el rol reservado al Estado en la salida de la crisis y los modelos de desarrollo económico a implementar" (Rapoport, 2010:898).

Para el año 2005 se afirmaba que la Argentina había pasado por un proceso en el que se podía notar la consolidación de una democracia competitiva, pero que la misma no fue "acompañada por una consolidación de su sistema de partidos. En efecto, aun cuando la democracia se ha constituido como el único régimen de gobierno legítimo ante la ciudadanía, los políticos han sido afectados por una creciente pérdida de legitimidad, concomitante a una profunda reestructuración del sistema de partidos" (Calvo y Escolar, 2005:21). Sistema de partidos que en esos momentos se caracterizaba por "un Peronismo atravesado por conflictos territoriales, los remanentes de un Radicalismo dedicado a mantener sus espacios provinciales, una multiplicidad de terceros partidos

alineados ideológicamente y un pequeño pero significativo grupo de partidos con proyección estrictamente provincial" (Calvo y Escolar, 2005:22).

Previamente a las elecciones de octubre de 2007, en el artículo de Marcela Valente titulado "Partidos políticos. Una especie en extinción", en opinión de varios analistas políticos argentinos se advertía que los partidos políticos disminuían paulatinamente su influencia en muchos países pero que en la Argentina esta tendencia se estaba agravando, ya que su sistema de partidos presentaba una desestructuración aún más pronunciada. A posteriori de las elecciones mencionadas, Ricardo Sidicaro (2008) señaló que "lo sucedido con la confianza en el gobierno nacional y en el Congreso prácticamente no repercutió en la mejoría de la valoración de los partidos (…) más aún, en las elecciones nacionales de 2007 los partidos dejaron su lugar a frentes electorales y a candidaturas personalizadas, lo que de hecho mostró un nivel alto de autoconciencia de su desprestigio".

En 2009, Gerardo Scherlis hacía alusión a que estamos en una "era de los partidos no representativos", en la que nuestro país "ofrece una versión acentuada de un proceso de carácter universal" en la que resalta la existencia de "una desinstitucionalización extrema del sistema partidario" (Scherlis, 2009:148). A fines de ese año, en el marco de las discusiones previas a la sanción de la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral y "frente a la existencia de 656 partidos en el país y 45 bloques legislativos" (Straface, 2008:7), se coincidía en la necesidad de adoptar mecanismos institucionales que generasen mayor equidad en la competencia electoral e incentivaran la formación de organizaciones partidarias más sólidas y programáticas (Straface, 2008:7).

Actualmente, transcurrida una década desde el año 2001, los partidos políticos continúan deslegitimados y con altos índices de desconfianza por parte de la sociedad[6] en un contexto caracterizado por el investigador del CONICET Diego Reynoso, citado por Thourte (2011), como de "no partidismo", en el que "no tenemos una fragmentación de muchos partidos sino agrupaciones coyunturales y liderazgos que no se organizan partidariamente".

Frente a la problemática planteada, desde la ciencia política y las ciencias sociales en general se han manifestado diversas iniciativas tendientes a revisar y explorar algunos instrumentos que hacen al funcionamiento y desempeño de los partidos políticos. Diferentes análisis abordados desde estas disciplinas evidencian partidos políticos disminuidos en lo que hace a su potencial movilizador y cuestionados en lo que respecta a su capacidad de representación y de articulación de intereses, lo cual mantiene vigente la afirmación que sostenía que los partidos políticos continúan siendo "pésimamente evaluados en su actuación en comparación con cualquier otra institución política", en un contexto en el que tanto los intelectuales como los agentes sociales "desde hace tiempo vienen estimando que los partidos están en crisis, bien porque no desempeñan correctamente sus funciones, bien por el directo repudio de la ciudadanía que insistentemente les evalúa muy negativamente" (Alcántara Sáez, 2004:10).

---

**6** El informe 2011 del "Estado de situación del desarrollo humano y social" del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina destaca que los partidos políticos se encuentran entre las instituciones con más alto nivel de desconfianza por parte de la ciudadanía. Un 92% de los encuestados respondió tener poca o ninguna confianza en ellos. Este nivel de desconfianza sólo fue superado por los movimientos piqueteros, con un 96%.

## 2. La crisis de representatividad

En relación con el fenómeno que nos ocupa en este apartado, destacamos en primer lugar el aporte realizado por Eduardo Rinesi, quien sostiene que resulta más acertado hablar de crisis de representatividad en lugar de crisis de representación. La diferencia radica en que la crisis de representatividad se da por una pérdida de legitimidad del lazo de representación y no por una crisis del propio principio de la representación (que implica la separación) como principio organizador de la vida política. En palabras de este autor, se trata, entonces, de "un deterioro (…) de la creencia en la justicia o en la ventaja de que nuestros representantes estén separados de nosotros (…) de que son representativos de nuestros propios valores, de nuestras propias posiciones y expectativas y de que están allí donde los hemos puesto a través de nuestro voto y de nuestra confianza para realizar esas expectativas mejor de lo que nosotros podríamos hacerlo, y por lo tanto de que pueden ser *buenos* representantes nuestros" (Rinesi, 2007:15).

En la Argentina de los noventa, la problemática de la crisis de representatividad y su correlato en el desempeño de los partidos políticos ya se encontraba vigente. Su visibilidad ya se expresaba en diferentes espacios y los medios de comunicación se hacían eco de la misma. Alain Touraine (8-6-1995) afirmaba que entre los principales problemas que tenía la democracia argentina se destacaba la "existencia de partidos políticos que son más empresas de acceso al poder que agentes de representación de las demandas sociales". Por su parte, Carlota Jackisch (7-3-1999) argumentaba que "cuando se habla de crisis de representación política, la primera imagen es la de la crisis de los partidos políticos...", y sostenía que "la sociedad argentina vive una paradoja: si bien declara masivamente su adhesión a la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno, desdeña las instituciones que la constituyen".

La crisis de 2001 provocó como consecuencia un recrudecimiento de las críticas al funcionamiento del sistema político desde amplios sectores. La impotencia del accionar de la política para solucionar los problemas sociales, la ausencia de debate de ideas, el descrédito de los políticos y de las estructuras partidarias, fragmentadas y con carencias de legitimidad y credibilidad, entre otras cuestiones, profundizaron la crisis de representatividad y el decaimiento de la cultura cívica,[7] lo que provocó un mayor alejamiento o distanciamiento de la sociedad de la actividad política y acentuó el descreimiento de que, a través de ella, se podían generar acciones y hechos tendientes a mejorar la sociedad en la que vivimos.

Entre los factores que podrían acercarnos a una comprensión de este alejamiento o distanciamiento, se pueden mencionar los siguientes:

- Frente a la crisis del Estado de Bienestar y a la emergencia del fenómeno de la globalización, los Estados-nación han perdido capacidad de gestión ante otros actores que los han superado en capacidad de resolución y velocidad de reacción frente a los diferentes problemas que se presentan a nivel internacional y en el propio seno de sus sociedades. Esta debilidad del Estado, hasta ese momento actor y ordenador principal de las relaciones sociales en sus respectivos territorios, se vio reducida o minimizada frente al accionar regulador del mercado. Los efectos y alcances de las decisiones políticas tomadas en su ámbito perdieron importancia relativa y dejaron de provocar

---

**7** Es interesante retomar la percepción de esta situación al año siguiente de haberse desatado la crisis. Daniel Campione (2002) afirmaba que "el proceso de deterioro de que sufre la institucionalidad en Argentina se ha vinculado con la crisis de las representaciones políticas. Esto puede ser válido, a condición de que se tenga en claro que, en nuestro país, dicha crisis es sólo un capítulo de una declinación más vasta que abarca el estancamiento económico, la desarticulación del aparato estatal, la pérdida de eficacia de las apelaciones ideológicas tradicionales y –sobre todo– el brutal aumento de la desigualdad social y el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población".

los impactos que producían en la denominada etapa del Estado Social o Benefactor.[8]

- El mencionado fenómeno de la globalización trajo consigo lo que se denominó el "pensamiento único". Éste implicaba la supremacía a escala mundial del sistema capitalista en lo económico y de la democracia liberal en lo político. La "muerte de las ideologías" o "el fin de la historia" fueron afirmaciones que coincidieron con la pérdida o crisis de los grandes relatos.
- La percepción ciudadana de la prescindencia de valores en el ejercicio de la actividad política y de impunidad frente a los hechos de corrupción. En otras palabras, la ciudadanía manifiesta de una u otra forma su opinión con respecto a que la clase política está atravesada por altos índices de corrupción y que prioriza sus intereses particulares y/o corporativos por encima de los intereses de los ciudadanos a los que representan. Juan Abal Medina (h) (2005) habla de la "autoreferencialidad" de la política, la que define como la "creencia ciudadana de que los políticos se ocupan sólo de sus cosas, entendiendo por éstas a las actividades que les representan a ellos mismos mayor poder, desentendiéndose de las cosas que preocupan al ciudadano común". Teniendo en cuenta que la existencia de los regímenes democráticos se fundamenta en criterios de respeto a la ley e igualdad de derechos, la impunidad de los actos de corrupción[9] se presenta como "una cues-

---

**8** Según Daniel Held (4-7-2010), esta situación sería la "paradoja de nuestro tiempo", cuando argumenta: "… La globalización ha creado enormes oportunidades e impulsado grandes avances. Pero frente a los graves desafíos transnacionales que también acarrea, se yerguen las mismas maquinarias estatales, que sustancialmente siguen respondiendo al diseño constitucional de los siglos XVI y XVII y que ya no se adaptan al tiempo moderno. Esa brecha entre problemas globales y medios que han permanecido locales se amplía a ritmo vertiginoso y es potencialmente peligrosa".

**9** En su momento, frente al escándalo en el Senado de la Nación por el pago de sobornos para la votación de la polémica ley de reforma laboral durante el gobierno de

tión mucho más significativa que el hecho de lucrar desde puestos de gobierno", ya que estaría revelando "la existencia de comportamientos que no se ciñen a las obligaciones de respeto a las leyes a la vez que muestran la falta de igualdad de los ciudadanos" (Sidicaro, 2008).

- El fenómeno de la exclusión social en la que altos porcentajes de la población se vieron sumergidos bajo los niveles de pobreza e indigencia y quedaron fuera de la posibilidad del ejercicio de derechos elementales.
- La transición desde el sistema capitalista industrial –donde predominaba la estratificación en clases sociales en razón de la acumulación y una cierta estabilidad en lo referente a los ámbitos laborales y familiares que permitían la conformación de identidades y adhesiones más concretas– a nuevos modos de producción altamente dinámicos provocó el fin de las estabilidades y sentimientos de pertenencia propios de esa etapa. Nos encontramos entonces con un escenario de fragmentación social donde los conflictos "tienden a ser primordialmente individuales o que los sujetos respondan a demandas puntuales pudiendo encontrar a sus protagonistas alternativamente unidos o enfrentados" (Del Percio, 2008), lo que dificulta que representante alguno pueda satisfacer al mismo tiempo la multiplicidad de demandas, extremadamente diversificadas y en algunas ocasiones enfrentadas entre sí, de sus representados.
- Desde otros enfoques se vincula la fragmentación social y su correlato de pérdida de legitimidad de los partidos políticos

---

la Alianza, Julio De Zan (31-8-2000) advertía que lo más grave de este episodio no era "la evidencia del estado de corrupción de la clase política y del tráfico de favores entre los propios poderes del Estado. Eso es malo pero ya lo sabíamos (…) lo más grave que ha salido a la luz pública con este episodio es la fuerza de los códigos de honor de una mafia que amordaza incluso a los políticos honestos, que no están en el negocio y tratan de hacer algo para frenar la corrupción, pero no pueden hablar…".

con la aparición de procesos de individualización en los que los sujetos tienden a dejar de lado sus anteriores creencias y tradiciones. En este aspecto, Sidicaro (2008) habla de una "crisis de sentido", fenómeno que aparece en "las sociedades que registran cambios sociales rápidos, ya sea que favorezcan o que perjudiquen a distintos sectores de sus poblaciones. Con la crisis de sentido aumenta la reflexión sobre lo social, y lógicamente sobre lo político, de muchas personas que antes estaban más sujetadas por las ideas hegemónicas y por los criterios de autoridad que fijaban límites a sus percepciones y a sus razonamientos. En otras palabras: el mayor éxito de la vigencia de la democracia, de la libertad de expresión, del fin del autoritarismo en los ámbitos culturales y de la comunicación, fue la aparición de múltiples y opuestos modos de pensar".

- Los medios de comunicación, prácticamente omnipresentes y con su accionar permanente, adquirieron mayor potencial y capacidad de respuesta frente a reclamos de la sociedad y fueron ocupando el rol de nexos entre ésta y el Estado, hasta erigirse como mediadores de esa relación.
- Vinculado al punto anterior, las propuestas y debates políticos se trasladaron desde las sedes partidarias y de las tribunas con oradores a los espacios que brindan los medios radiales y televisivos, en especial estos últimos.[10] Esta situación era ya advertida en los inicios de los noventa y se afirmaba que "es muy evidente que hoy no existe política sin televisión", ya que "la política y los políticos se construyen en la televisión… del mismo modo en que la política se construía, hasta la década del cuarenta de este siglo, en los diarios y en la escena de las instituciones", debido a que "la esfera pública se ha massme-

---

**10** Giovanni Sartori (1997), en *Homo videns*, sostiene que la televisión es la que más ha impactado en este aspecto debido a que genera una cultura de la imagen frente a lo específico del discurso político, que es el pensar abstracto.

diatizado y la escena política es una escena electrónica" (Sarlo, 1991). Es así, entonces, que Bernard Manin (1998) ha sostenido que estamos frente a la emergencia de la "democracia de audiencia", en desmedro de la "democracia de partidos", lo que produce una metamorfosis de la representación política que se evidencia en la contingencia de los vínculos de representación, el abandono de las viejas lealtades partidarias, la estructuración de nuevas identidades en el espacio público y el fortalecimiento de los liderazgos mediáticos.

- Al impacto producido por los medios de comunicación ya mencionado hay que agregar la irrupción y posterior expansión de Internet,[11] hecho que ha permitido un extraordinario acceso a información y a nuevas formas de comunicarse y relacionarse, principalmente mediante la conformación de redes sociales virtuales y de la utilización de nuevas tecnologías como la Web 2.0.[12]
- Las "democracias delegativas". Guillermo O'Donnell (1992) las define como aquellas que se basan en la premisa de que "la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes", y las diferencia de las democracias liberales por el incremento de los componentes caudillistas, plebiscitarios y no institucionales. Así, O'Donnell (1997) destaca como un rasgo particular de estas democracias la combinación de elementos democráticos y autoritarios.

---

**11** "Con un crecimiento del 23% en la penetración de la Red, América Latina se convirtió, en 2009, en el continente de mayor ritmo de expansión en el mundo". En "La Web crece rápido en América Latina", diario *La Nación*, 18 de julio de 2010.

**12** En este aspecto, se ha afirmado que la ciberpolítica puede ofrecer a los partidos políticos una "caja de herramientas con la que es posible llegar a soluciones. No basta con la ciberpolítica, pero sin ella será imposible comunicarse ni movilizar a esa sociedad cambiante que clama por la evolución de sus estructuras de representación política" (Fernández, 2011:59).

- Finalmente, y frente a una sociedad compleja, diversificada y más fragmentada luego de la crisis de 2001, se produjo un crecimiento cuantitativo y cualitativo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En este sentido, Catalina Smulovitz (2008) consideró la ocurrencia de este fenómeno como un "producto de las restricciones que enfrenta el sistema de representación para transmitir y expresar la diversidad y multiplicidad de los intereses y preferencias de los actores políticos y sociales".

Apuntando más específicamente a las características propias y al accionar de los partidos políticos en el marco del sistema de partidos argentinos, se pueden agregar:

- La fragmentación y desnacionalización del sistema político partidario nacional. En este aspecto, la "progresiva territorialización del sistema de partidos argentino" es un proceso "mediante el cual el comportamiento de los partidos políticos y sus votantes se vuelven más distintivamente locales" (Calvo y Escolar, 2005:15). En relación con esto, Carlos Acuña (2008) sostiene que es necesario "reconocer las nuevas características del sistema partidario electoral en la Argentina: procesos de descentralización de servicios públicos, provincialización de la competencia partidaria, provincias en permanente reforma electoral y política, faccionalismo localista dentro de los partidos y creciente diferenciación entre los sistemas políticos provinciales", debido a que estos fenómenos "han resultado en la fragmentación del sistema político-partidario nacional".
- La escasa transparencia o directamente el no funcionamiento de los mecanismos electorales de selección internos. Manuel Mora y Araujo (2005), luego de las elecciones del año 2003, expresó que "el proceso de selección de candidatos en las distintas fuerzas políticas dejó un trasfondo de pro-

funda insatisfacción: internas oprobiosas, altamente cuestionables o dibujadas".

- La personalización de los liderazgos frente al electorado. En este sentido, Isidoro Cheresky (2008) considera que los "líderes de popularidad", sostenidos por la opinión pública en una relación directa con ella, han subordinado las estructuras partidarias. Estos liderazgos de popularidad se caracterizan por ser "personales y mediáticos" y su especificidad consiste en tener "su sustento en la opinión pública". Afirma, además, que "la emergencia de estos liderazgos va acompañada también del debilitamiento de las estructuras partidarias", subordinando éstas a sus decisiones y convirtiendo los partidos "más bien en un recurso instrumental, eventualmente sustituible" que "cada vez menos concita la adhesión ciudadana por sí mismos" (Cheresky, 2008:36).
- La desinstitucionalización del sistema de partidos. Se enumeran aquí las características que presentan los partidos que han "surgido desde la década del noventa:

  a) carácter territorializado.

  b) construidos y definidos a partir de la figura de un líder principal más que por la existencia de un programa partidario.

  c) las estructuras han dependido de las decisiones de dicho líder partidario más que de principios partidarios.

  d) por último, el vínculo entre el partido y el electorado ha dependido de la imagen del líder político, más que por la existencia de una identidad compartida" (Toppi, 2011).

## 3. Cuestiones metodológicas

Uno de los objetivos primordiales de este trabajo ha sido realizar una descripción diagnóstica del funcionamiento de los partidos políticos argentinos, con propuestas de fortalecimiento

de los mismos construidas a partir de las percepciones de sus propios miembros. Para abordar la tarea mencionada se adoptó una estrategia de investigación cualitativa, ya que este estilo permite realizar una caracterización exhaustiva de los objetos de estudio, en nuestro caso las percepciones de actores políticos con respecto al funcionamiento de los partidos políticos argentinos (King, Keohane y Verba, 2000).

En un primer momento, con el propósito de introducirnos en el análisis de las particularidades que presenta el actual desempeño de los partidos políticos, utilizamos la técnica denominada grupos de discusión como herramienta metodológica de recolección de datos. La reunión de los grupos de discusión se realizó en la ciudad de Rosario, el día 30 de octubre del año 2010, en el marco de una convocatoria a las tres últimas cohortes de la Diplomatura en Gestión Pública, carrera dictada por el Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba. En dicha instancia fueron reunidos tres grupos de discusión conformados con nueve personas cada uno, los cuales debatieron durante el lapso de una hora en torno a dos ejes principales: en primer lugar, qué debilidades detectan en el actual funcionamiento de los partidos políticos y, en segundo lugar y teniendo en cuenta las debilidades que fueron mencionadas, cómo podrían fortalecerse los partidos políticos.

De esta manera, la selección de los grupos de discusión se realizó según un criterio excluyente, el cual consistió en que todo participante debía tener un manifiesto interés por el desarrollo de los asuntos públicos. A partir de allí, el universo se fragmentó en subcategorías según el tipo de actividad realizada, la edad y el sexo. De acuerdo a estos criterios, estuvieron presentes en los grupos de discusión hombres y mujeres pertenecientes a partidos políticos, delegados gremiales y miembros de diversas organizaciones de la sociedad civil.

Posteriormente, el 28 de noviembre de 2010 en la ciudad autónoma de Buenos Aires, en el marco del XI Encuentro Nacional de ACEP (Asociación Civil Estudios Populares), que cuenta con el apoyo y auspicio de la filial argentina de la Fundación Konrad Adenauer, se conformó un cuarto grupo de discusión compuesto por ocho personas. En esta ocasión, producto de los primeros datos obtenidos, en los que se había destacado reiteradamente la ausencia o insuficiencia de formación política, se orientó la discusión en torno a cómo se debería formar a un dirigente político. El objetivo fue guiar el debate para construir en forma conjunta posibles propuestas superadoras de formación política. El espacio de esta reunión, que tiene periodicidad anual desde hace más de una década, fue seleccionado por el hecho de que en el mismo confluyen militantes y simpatizantes de partidos políticos de alrededor de veinte provincias de nuestro país.

En un segundo momento, con el objeto de profundizar el análisis iniciado, examinamos particularmente las percepciones que los miembros dirigentes de los partidos políticos tienen sobre el funcionamiento de las instituciones partidarias en las cuales participan. El propósito principal consistió en relevar datos que nos permitieran dar cuenta de aquellos aspectos considerados como dificultadores del funcionamiento de los partidos políticos en la República Argentina. Para alcanzar este objetivo realizamos 33 entrevistas en profundidad a informantes clave como técnica de recolección de datos cualitativos, teniendo en cuenta a "los actores como recursos de inteligibilidad para comprender los acontecimientos, para producir conocimientos" y considerando sus relatos como elementos fundamentales de nuestro trabajo (Giarracca y Bidaseca, 2004:37). En este sentido, el lector observará que hemos introducido reiteradamente diversas percepciones de nuestros entrevistados con el propósito de incorporar al análisis la voz directa de los propios protagonistas.

Cabe destacar que al referirnos a la noción "funcionamiento" de los partidos políticos hacemos mención a un concepto abstracto que en sí mismo reúne múltiples dimensiones analíticas. En nuestro trabajo nos hemos centrado en cinco de ellas, a saber: a) expresión de su identidad ideológica; b) ejercicio del debate político; c) las capacidades de representación; d) capacidad de movilización y e) la formación de la dirigencia político-partidaria. Esta decisión se fundamenta exclusivamente a partir del posterior análisis de los datos recolectados, ya que identificamos que las mismas se encontraban subyacentes en los relatos producidos por la totalidad o, en su defecto, por la mayoría de los sujetos entrevistados, lo cual da cuenta de la relevancia que tienen para los actores.

Posteriormente, en el momento de procesar los datos empíricos, se procedió a la agrupación de todas aquellas respuestas que guardaban similitud entre sí. De esta manera, fueron agrupadas diversas apreciaciones de individuos aislados en torno a ciertas posturas comunes en relación con cada una de las variables analizadas, dando cuenta de las valoraciones diversas alrededor de los cinco ejes indagados. Es importante mencionar que bajo una estrategia cualitativa se parte del supuesto de que los entrevistados "tejen sus propias interpretaciones de los acontecimientos, pueden narrarlos de una forma o de otra, y una misma realidad puede ser representada por expresiones distintas, hasta incompatibles, por diferentes actores" (Giarracca y Bidaseca, 2004:36).

En esta instancia, como principal criterio de selección de casos, debido al reducido número que implica toda investigación cualitativa, se utilizó una regla básica que consiste en llevar a cabo la selección de forma tal que sea posible observar variaciones en la variable dependiente, en nuestro caso, la percepción sobre el funcionamiento actual de los partidos políticos en Argentina (King, Keohane, y Verba, 2000).

Por ello, primero se utilizó un único criterio excluyente, el cual consistió en la posibilidad de selección de todo aquel sujeto miembro de un partido político, preferentemente que contara con una reconocida trayectoria como militante y/o que haya ocupado algún cargo en la estructura partidaria. La muestra conformada por la población general "miembros dirigentes de los partidos políticos en Argentina" fue subdividida en estratos según el partido político de pertenencia. En este punto se tuvo especial cuidado en seleccionar los casos empíricos de forma tal que pudiéramos llevar a cabo una observación del escenario político nacional, por lo cual se decidió conformar la muestra con partidos políticos que en la actualidad integran la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. De esta manera, teniendo en cuenta sexo y edad, en las ciudades de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Posadas, Santa Fe, Santo Tomé y Esperanza (las dos últimas situadas en la provincia de Santa Fe), entre noviembre de 2010 y abril de 2011 fueron contactados 33 miembros de los siguientes partidos políticos: Partido Justicialista (PJ), Unión Cívica Radical (UCR), Partido Socialista (PS), Partido Demócrata Progresista (PDP), Generación para un Encuentro Nacional (GEN), Propuesta Republicana (PRO) y Unión por Todos - Coalición Cívica (CC). A partir de este criterio de selección inicial, se continuó utilizando una estrategia cualitativa denominada "bola de nieve", la cual consiste en la elección de los sujetos utilizando las redes de contacto profesionales y personales de los primeros entrevistados, es decir, éstos nos fueron proveyendo información que nos permitía contactar a algún otro miembro del subconjunto en estudio.

Por último, atendiendo a la necesidad de construir una descripción histórica confiable del objeto de estudio, con respecto al tamaño de la muestra cualitativa elaborada se utilizó además el llamado método de saturación, el cual consiste en obtener y contrastar datos hasta que la información extraída de los mismos comienza a reiterarse.

CAPÍTULO II

# El pensamiento humanista cristiano

## 1. Humanismo y humanismo cristiano

La centralidad de la persona humana es la línea transversal a todas las corrientes filosóficas que se denominan humanistas. Las mismas aspiran a la libertad, a la tolerancia y el respeto entre las personas, en aras de configurar la convivencia humana en conformidad con la dignidad de la persona humana y con el libre desarrollo de la personalidad.

Desde el humanismo cristiano se amplía y se profundiza esta corriente al sustentar su concepto de ser humano sobre una base doctrinaria en la que el hombre sigue siendo el centro de todo pero como criatura de Dios. Esta concepción, sumada a los valores y principios como el bien, la verdad, la justicia, la libertad, la fraternidad humana y la paz, evidencia su articulación con el cristianismo (Thesing, 2011). Tiene sus raíces en los Evangelios de Cristo y marca su impronta tanto en la Doctrina Social Católica como en la Ética Social Protestante.[13]

En lo que respecta a esta última, tanto desde la Iglesia Anglicana como desde los credos evangélicos protestantes existe

**13** Impronta que Mons. Franz-Josef Bode (obispo católico de la ciudad de Osnabrück, Alemania) resaltó al sostener que la Ética Social Protestante y la Doctrina Social Católica "disponen de las leyes que permiten construir una sociedad capaz de resistir posibles cataclismos futuros". En Vogel (2006).

documentación y bibliografía al respecto, la cual no será abordada para este trabajo, lo que no obsta que se mencione que en el aspecto vinculado a la práctica de lo político, "el reformador Calvino afirmó que la vocación política tiene la misma dignidad que las otras vocaciones cristianas. Esta antigua y olvidada (escamoteada) percepción del líder religioso, es una durísima crítica al abstencionismo social-político de los cristianos evangélicos y protestantes, haciendo de la tarea política una invitación teológica misionera" (Lagos Schuffeneger, 2009).

En el caso de la Doctrina Social de la Iglesia, la misma se ha plasmado principalmente en los documentos denominados encíclicas, a través de los cuales se desarrollaron una serie de obras y escritos con contenidos sociales y políticos. La carta encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII (1891) es su punto de partida. Cuarenta años después, en 1931, Pío XI, mediante la *Quadragesimo Anno*, ratifica los principales puntos planteados por León XIII.

En las últimas décadas, tanto los documentos papales como los generados por otras instancias del Magisterio Social han continuado en esa línea, en la cual la Iglesia emite la "palabra que le corresponde" acerca de las cuestiones sociales y políticas del mundo actual con el objeto de "proponer a todos los hombres un humanismo integral y solidario, que pueda animar un nuevo orden social, económico y político" (Benedicto XVI, 2009).

Inspirados en esas fuentes y para el campo de la política, se ha sostenido que los principios del humanismo cristiano han "prestado una doble contribución al proceso de consolidación democrática en el Hemisferio Occidental (…) en primer término, los partidos de inspiración democristiana han ejercido una función siempre moderada y racionalizadora de la actividad partidaria, y desde la centralidad política y parlamentaria han facilitado el diálogo, el encuentro y la estabilidad del sistema de-

mocrático y de sus instituciones. (…). En segundo lugar, y probablemente más importante, los principios y las propuestas del Humanismo Cristiano, comenzando por su planteamiento de Economía Social de Mercado, su modelo de estado descentralizado, o su defensa de la cultura del debate y del consenso, se han convertido en principios y propuestas sostenidos hoy por la casi totalidad de las fuerzas democráticas sólidamente implantadas en Occidente …" (San Miguel Pérez, 2005:73-74).

Desde un enfoque más amplio, el humanismo cristiano también se nutre con fundamentaciones prepolíticas[14] de importancia, porque si bien parte de una visión antropológica y axiológica propia del pensamiento cristiano que tiene raíces en la fe, no se confunde con ella. Por ello, se entiende el pensamiento social cristiano como "el conjunto de ideas y doctrinas que, inspirándose en los valores del cristianismo, se conciben sin embargo a sí mismas como situadas dentro de una sociedad autónoma respecto de la comunidad eclesial" (Bagget-Bozzo, en Bobbio, 2002).

Esto permite afirmar que, por encima de una adhesión religiosa concreta (que puede existir o no), cualquier ciudadano –más allá de consideraciones de tipo confesional o de que se practique activamente una fe religiosa–, por el hecho de aceptar esos principios y valores fundamentales, puede adherir y conformarse a una identidad político-social cristiana.[15]

---

**14** Según Habermas, las virtudes políticas esenciales para la existencia de una democracia son "un asunto de la socialización y del acostumbrarse a las prácticas y a las formas de pensar de una cultura política traspasada por el ejercicio de la libertad política y de la ciudadanía. Y, por tanto, el status de ciudadano político está en cierto modo inserto en una 'sociedad civil' que se nutre de fuentes espontáneas, y, si ustedes quieren, 'prepolíticas'". Habermas (2005).

**15** Gutemberg Martínez Ocamica sostiene que la concepción del humanismo cristiano permite incluir a "creyentes y no creyentes", ya que "no es una cuestión de fe religiosa, es una visión respecto al hombre y su presencia, rol y conducta en la vida social". Martínez Ocamica (2010).

En este aspecto, los obispos franceses señalaron que "para participar en la hermosa y gran tarea del 'vivir juntos' nuestra fe cristiana (…) nos ofrece algunos indicios éticos y espirituales que podemos compartir con muchos de nuestros contemporáneos que no tienen nuestra fe" (Comisión Social de la Conferencia Episcopal Francesa, 1999). Cabe agregar además, que el hecho de que un partido político "declare abiertamente su compromiso ético con la imagen de hombre forjada en la tradición cristiana no supone que todos los miembros y diputados de ese partido sean lo que se da en llamar 'cristianos practicantes'", lo que permite de esa manera no sólo "el consenso de cristianos comprometidos, sino de muchas otras personas, simplemente, en base a su experiencia de vida" (Vogel, 2006).

Como ya se ha mencionado, en la esencia del humanismo cristiano está la persona humana como eje central. Junto a ello, y entre otros, se resaltan con énfasis el valor de la familia, el rol de las sociedades intermedias y el ámbito que brindan los municipios y espacios locales para una efectiva aplicación de los principios de subsidiariedad y solidaridad. Se puede afirmar, entonces, que tanto la identidad como la orientación que nos proporcionan los valores y principios arriba citados dejan abierto el camino para elaborar y trabajar propuestas políticas que tengan como objetivo la permanente búsqueda de la justicia social en un marco democrático, la plena vigencia de los derechos y libertades fundamentales y el incentivo del diálogo y la participación responsables en aras del bien común.

Frente a la pregunta sobre el ámbito del espectro político en que se puede situar el humanismo cristiano, se ha sostenido como "una buena referencia" que el mismo se lo puede ubicar en el marco de "un amplísimo centro, pero no tanto geométrico, como derivado de la propia ubicación de las inquietudes y de las propuestas, que colocan en primer plano al ser humano concreto, y subordinan recursos económicos, fuerzas productivas,

iniciativas institucionales, y gestión de las políticas públicas, a la satisfacción de las necesidades básicas de la vida humana plena, de la vida digna, comenzando por el trabajo, la vivienda, la educación y la asistencia sanitaria …" (San Miguel Pérez, 2005:89).

## 2. Bien común político

La organización política existe para y por el bien común, que es más que la suma de los intereses particulares, individuales o colectivos, a menudo contradictorios entre sí, ya que "abarca el conjunto de aquellas condiciones que la vida social con las cuales los hombres, las familias y las asociaciones pueden lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección" (Concilio Vaticano II, 1979).

Para Santo Tomás de Aquino, como el hombre es "naturalmente un animal político y social (…) está ordenado a los otros hombres, con quienes debe convivir". Por ello, en esa convivencia, los bienes particulares deben subordinarse "al bien común como a su fin, pues el ser de la parte se ordena al ser del todo; por lo cual también el bien de un pueblo es superior al bien de un solo hombre" (Artola, 1978). La consecución del bien común político incluía normas eficaces que establecen la paz y orientan las conductas de los ciudadanos, la tarea previsora de la autoridad que se preocupa por la suficiencia y justa distribución de los bienes y una convivencia ordenada y pacífica.

Jacques Maritain ampliaba esta definición explicando que "lo que constituye el bien común de la sociedad política, no es pues solamente el conjunto de bienes o servicios de utilidad pública o de interés nacional … el bien común comprende sin duda, todas esas cosas, pero con más razón otras muchas: algo más profundo, más concreto y más humano; porque encierra en sí, y sobre todo, la suma … la suma digo o la integración sociológica de todo lo

que supone conciencia cívica, de las virtudes políticas y del sentido del derecho y de la libertad, y de todo lo que hay de actividad, de prosperidad material y de tesoros espirituales, de sabiduría tradicional inconscientemente vivida, de rectitud moral, de justicia, de amistad, de felicidad, de virtud, de heroísmo, en la vida individual de los miembros de la comunidad, en cuanto todo esto es comunicable, y se distribuye y es participado, en cierta medida, por cada uno de los individuos, ayudándolos así a perfeccionar su vida y su libertad de persona" (Maritain, 1968:58-59).

Por su parte, desde la ciencia política se ha destacado que "el concepto de bien común indica una exigencia propia de toda comunidad organizada", ya que "sin un mínimo de cultura homogénea y común y sin un mínimo de consenso sobre los valores últimos de la comunidad y sobre las reglas de coexistencia, la sociedad corre peligro de desintegrarse y de encontrar la propia integración social únicamente en la fuerza" (Mateucci, en Bobbio, Mateucci y Pasquino, 2002:145).

La comunidad política desde su gestación tiene como objetivo la búsqueda del bien común, ya que ella existe en función de este bien, "el cual debe ser buscado por la autoridad, armonizando la convergencia de las opiniones y de las energías de todos" (Concilio Vaticano II, 1979). La firme y permanente búsqueda de ese objetivo es lo que le otorga su plena justificación y sentido, y en él encuentra su legitimidad originaria y propia. El bien común político "tiene razón de causa final que es la causa de las causas. Es un bien humano, social y político, que constituye el fin de la sociedad política".[16]

---

**16** Para ampliar el concepto se puede agregar que "lo que en griego se llamaba *polis*, es decir, multitud, en latín se llamaba *populus*, de modo que el bien 'político' es lo mismo que el bien 'público', bien de la multitud o pueblo. Esta se diferencia de los grupos sociales poco numerosos no sólo ni principalmente por el número, sino porque, gracias a él, tiene más asegurada su conservación y perpetuidad, que es condición necesaria para que cada uno de sus miembros pueda obtener la plenitud del bien humano temporal en su vida política o civil". Pueyrredón (1981).

La consecución de consensos básicos necesarios en toda comunidad organizada, la elaboración de normas eficaces que orienten las conductas de los ciudadanos para una coexistencia ordenada y pacífica, la consecución de los bienes suficientes y su justa distribución, entre otras actividades necesarias para la consecución del bien común político de la sociedad, necesitan, en consecuencia, de la actividad política para concretarse.

## 3. Participación política

La mencionada actividad política, ineludible a la hora de la búsqueda y obtención del bien común político y a la que, generalmente, se la circunscribe prácticamente sólo al accionar de los políticos "profesionales", implica un concepto de participación como derecho y como deber en el que todos los integrantes de la comunidad puedan involucrarse en la construcción de la sociedad en que vivimos.

La expresión participación política refiere a una "participación personal, en los asuntos públicos, en un contexto democrático, mediante diversas formas: opinar, ser consultado, decidir, evitar que decidan por uno como no sea en consecuencia del correcto funcionamiento de las reglas de juego compartidas, y tomar parte en los procesos de 'elaboración' de opciones y decisiones. En un sentido directo, participar alude a 'ser', a ser protagonistas…" (Palermo, 1985). Protagonismo que implica la colaboración de todos en la vida pública, ya que "es conforme a la naturaleza humana la participación de los ciudadanos en el gobierno de la cosa pública, que deberán buscar promoviendo el bien común (…) y quien se sienta llamado al ejercicio noble y difícil de la política, ejercítelo frente a la injusticia y la opresión, prodigándose al servicio de todos (Concilio Vaticano II, 1979).

En la tradición aristotélico-tomista, la política es una actividad práctica en su sentido principal y es presidida por la virtud de la prudencia, que utiliza diversas técnicas y escoge los medios apropiados en orden a su fin fundamental, que es el bien común político. Es, entonces, una actividad práctica, ética y orientada a un fin. Por lo tanto, no se la puede reducir o acotar a que sea sólo una técnica para la obtención y conservación del poder.

Como marco de referencia para esa actividad práctica, el ya citado documento *Rehabilitar la política* expone una clara y sintética sistematización de los "indicios que alumbran nuestra reflexión e inspiran nuestra acción:

1. La primacía de la dignidad de la persona humana.
2. La atención muy particular que se presta al pobre, al débil, al oprimido (…) la grandeza de la política está en reconocer, integrar y promover a los más carenciados, los excluidos, y en erradicar las condiciones de vida deshumanizantes.
3. El poder concebido como servicio, no como una dominación.
4. El respeto por el adversario, también él tiene su parte de verdad.
5. La apertura al universalismo, sobre todo mediante la superación de cualquier nacionalismo o racismo.
6. La distribución y el destino universal de los bienes" (Comisión Social de la Conferencia Episcopal Francesa, 1999).

La enumeración de estos "indicios" en el marco del pensamiento social cristiano brinda sentido y orientación a la actividad política. Complementándolos y enriqueciéndolos se incorporan los "renglones básicos del discurso definidor de la acción política de los cristianos:

- dotar de una base ética a una concepción responsable de la actividad política;
- instar a la permanente aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad en la esfera pública, y muy singularmente en las administraciones públicas;
- mostrar una especial sensibilidad hacia los más desfavorecidos, marginados, enfermos y vulnerables;
- construir una institucionalidad sólida, servida por una potente función pública, pero también una institucionalidad 'de proximidad' y de cercanía a los ciudadanos, a través del principio de subsidiariedad; e
- impulsar una cultura política basada en el diálogo y en el encuentro, en torno a un gran espacio de centralidad, de identidad multipartidaria, en cuyo ámbito los seres humanos se conocen y reconocen, y son capaces de madurar acciones de gobierno que expresen las necesidades y prioridades de la mayoría de los ciudadanos" (San Miguel Pérez, 2010:29-30).

El sentido y orientación interiorizados en la conciencia de cada actor político le permitirá encarar su función desde una vocación de servicio y no como la gran oportunidad de acceder a privilegios y prebendas o al ejercicio del poder por el poder mismo.

Ante cuestionamientos como ¿qué es lo que buscamos a través de nuestro accionar en el campo de la política?, podríamos respondernos que es el servicio a mi comunidad con el objeto de construir estructuras justas y equitativas o, por el contrario, para acceder a beneficios personales, para disfrutar del poder y para ejercer el dominio sobre otros. Por ello, se hace necesario tener muy claros y definidos los propósitos y vigilar atentamente las desviaciones que acechan a todos los que se involucran –o nos involucramos– en política, especialmente en la actividad político-partidaria.

Desviaciones que han provocado "acusaciones de arribismo, de idolatría del poder, de egoísmo y corrupción que con frecuencia son dirigidas a los hombres del gobierno, del parlamento, de la clase dominante, del partido político, como también la difundida opinión de que la política sea un lugar de necesario peligro moral…", pero que "no justifican lo más mínimo ni la ausencia ni el escepticismo de los cristianos en relación con la cosa pública".[17] Por ello, para Juan Pablo II, en este campo no se admiten disculpas, ya que "los fieles laicos de ningún modo pueden abdicar de la participación en la política si bien con diversidad y complementariedad de formas, niveles, tareas y responsabilidades".[18]

Frente a los cuestionamientos citados, se ha afirmado que "la política es esencial: una sociedad que la desestima corre peligro. Es urgente rehabilitarla y replantear en todos los campos (educación, familia, economía, ecología, cultura, salud, protección social, justicia) una relación activa entre política y la vida cotidiana de los ciudadanos porque desde la política se puede ambicionar la realización del 'vivir juntos' de personas y grupos que, sin ella serían extraños unos a otros. Quienes sospechan que la política es infamia a menudo tienen de ella una idea muy limitada... La apuesta de la acción política es extraordinaria: tener a una sociedad en la que cada ser humano reconocería en cualquier otro ser humano a su hermano o lo trataría como tal" (Comisión Social de la Conferencia Episcopal Francesa, 1999).

La fe cristiana valoriza y tiene en alta estima la actividad política (Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, 1979:180), desde la Iglesia se "alaba y estima la labor de quienes,

---

**17** Exhortación post-sinodal *Christifidelis laici* Nro. 42. En este apartado, el Papa entiende la política como "la multiforme y variada acción económica, social, legislativa, administrativa y cultural, destinada a promover orgánica e institucionalmente el bien común".

**18** Ibídem, Nro. 42 b.

al servicio del hombre, se consagran al bien de la cosa pública y aceptan las cargas de este oficio" (Concilio Vaticano II, 1979) y se afirma que "la política es obra colectiva, permanente, una gran aventura humana. Sus dimensiones se renuevan y amplían sin cesar; atañe a la vez a la vida cotidiana y al destino de la humanidad, en todos sus niveles. La imagen que de ella tiene nuestra sociedad necesita ser revalorizada. Es una actividad noble y difícil. Los hombres y mujeres comprometidos con la política así como todos aquellos que quieren contribuir a 'vivir juntos', merecen nuestro aliento" (Comisión Social de la Conferencia Episcopal Francesa, 1999).

Cuantificar la cantidad o porcentajes de población que cumple con sus obligaciones electorales a la hora de los comicios es relativamente simple, pero, ponderar el grado de participación de la sociedad argentina en la vida social y, particularmente, en la defensa y el progreso de la sociedad política nos presenta dificultades. Es posible apreciar que en nuestro país es relativamente importante la participación en organizaciones de la sociedad civil de quienes adhieren, tácita o implícitamente, a los principios y lineamientos sociales y políticos del humanismo cristiano, mediante voluntariados y/o acciones sociales solidarias, entre otras formas de compromiso social y político no partidario.

Dicha participación no se produce de la misma forma en los partidos políticos, por un lado, debido a la crisis, que los afecta de tal manera que se ha llegado a afirmar que "en Argentina los partidos no funcionan: las unidades básicas o comités están desdibujados, prácticamente no existe una natural disciplina partidaria, pues no hay diálogo, ni discusión seria política, y ello se da en las altas esferas con un correlato en todos los estamentos" (Red de Pensamiento Humanista y Cristiano, 2010) y, por el otro, por la necesidad de replantear o rediseñar los lineamientos y prácticas de lo político.

Ello evidencia la necesidad permanente de actuar en el terreno político, necesidad más justificada aún en nuestros tiempos y en nuestro país, en que la política en sentido amplio tendría que ser el cauce natural para la solución de los diferentes problemas de la comunidad.

## 4. Democracia

El pensamiento social cristiano reconoce el sistema democrático como el más apto para expresar y potenciar el desarrollo integral de la persona en cuanto ser inteligente, libre y capaz de participar ejerciendo sus derechos y cumpliendo con sus responsabilidades.

Desde la Iglesia se "aprecia el sistema de la democracia, en la medida en que asegura la participación de los ciudadanos en las opciones políticas y garantiza a los gobernados la posibilidad de elegir y controlar a sus propios gobernantes, o bien la de sustituirlos oportunamente de manera pacífica (…) una auténtica democracia es posible solamente en un Estado de derecho y sobre la base de una recta concepción de la persona humana". Y agrega, además, que la misma "no es sólo el resultado de un respeto formal de las reglas, sino que es el fruto de la aceptación convencida de los valores que inspiran los procedimientos democráticos: la dignidad de toda persona humana, el respeto por los derechos del Hombre, la asunción del 'bien común' como fin y criterio regulador de la vida política" (Pontificio Consejo de Justicia y Paz, 2005).

La democracia, "en su tipo occidental, basado en el equilibrio de los poderes y en la soberanía de un pueblo de ciudadanos iguales en derecho, se presenta como el modelo más humanizante…" (Comisión Social de la Conferencia Episcopal Francesa, 1999), la misma debe ser entendida no sólo como

una forma de gobierno, sino como un estilo de vida en el que se respetan las particularidades, se ejerce el pluralismo frente a la diversidad de pareceres y se buscan consensos auténticos a partir de las diferencias. Por ello, es posible afirmar que "construir democracia (…) en cualquier parte del mundo, es construir conciencia política, es decir, conciencia de servicio, de acción transformadora, de entrega generosa al bien común" (San Miguel Pérez, 2010:21).

Por último, tanto desde las concepciones mínimas de democracia –de Joseph Schumpeter (1996) y Norberto Bobbio (1986), entre otros– como desde aquellas que superan el mero método de toma de decisiones y se adentran en la sustancia de las mismas, se coincide en que la participación ciudadana propende a mejorar la calidad de vida. De esta forma, una auténtica democracia "requiere que se den las condiciones necesarias para la promoción de las personas concretas, mediante la educación y la formación de los verdaderos ideales, así como de la 'subjetividad' de la sociedad mediante la creación de estructuras de participación y corresponsabilidad" (Pontificio Consejo de Justicia y Paz, 2005:258).

## 5. Partidos políticos

Los partidos políticos, como estructuras que canalizan la participación y la corresponsabilidad, desempeñan un rol fundamental en los sistemas democráticos de tipo occidental y tienen responsabilidad especial frente a la sociedad y el Estado.

Desde la Iglesia, se ha sostenido que "es perfectamente conforme con la naturaleza humana que se constituyan estructuras político-jurídicas que ofrezcan a todos los ciudadanos, sin discriminación alguna y con perfección creciente, posibilidades efectivas de tomar parte libre y activamente en la fijación de los

fundamentos jurídicos de la comunidad política, en el gobierno de la cosa pública, en la determinación de los campos de acción y de los límites de las diferentes instituciones y en la elección de los gobernantes" (Concilio Vaticano II, 1979).

Como instrumentos de participación política, "los partidos tienen la tarea de favorecer una amplia participación y el acceso de todos a las responsabilidades públicas. Los partidos están llamados a interpretar las aspiraciones de la sociedad civil orientándolas al bien común, ofreciendo a los ciudadanos la posibilidad efectiva de concurrir a la formación de las opciones políticas. Los partidos deben ser democráticos en su estructura interna, capaces de síntesis política y con visión de futuro" (Pontificio Consejo de Justicia y Paz, 2005:261).

La actividad político-partidaria es considerada valiosa y se destaca como campo propio de los laicos. A ellos les corresponde constituir y organizar partidos políticos, con ideologías y estrategias adecuadas para alcanzar sus fines. "Participar activamente, como militante o dirigente, en la organización o en la actividad de un partido político. Aspirar a alcanzar cargos en el gobierno, para realizar en la práctica lo que se propone para promover el bien común" son destacados en el marco de la Doctrina Social de la Iglesia (Farrell, 1997).

Con respecto a la importancia y rol de los partidos en la democracia, los obispos franceses han subrayado que como ésta "supone que antes de elegir haya reflexión y debate, información y análisis, reglas de juego controladas", el papel indispensable de éstos "reside en alimentar el debate público" (Comisión Social de la Conferencia Episcopal Francesa, 1999). Por su parte, "los politólogos coinciden en que la idea y función de los partidos políticos es insustituible y, consecuentemente, constituyen una condición para materializar los

sistemas democráticos. Lo mismo sostenemos los políticos que abrazamos el pensamiento social cristiano, los que al profesar un ideario personalista y comunitario, valoramos decididamente la importancia del rol de los partidos como enlaces privilegiados entre la persona, la sociedad y el estado" (Martínez Ocamica, 2005).

En lo que refiere propiamente a las estructuras partidarias, se ha afirmado que "el Humanismo Cristiano cree en las estructuras partidarias" porque "los partidos políticos son canales necesarios, sin duda no suficientes, pero en todo caso imprescindibles, para la difusión de los valores del Humanismo Cristiano", ya que ellos "contribuyen decisivamente a la formación de opinión, y la transmisión de valores y principios en la sociedad democrática. Los fundadores del Humanismo Cristiano contemporáneo creyeron firmemente en la necesidad de dotarse de una firme estructura partidaria" (San Miguel Pérez, 2005:69).

Para este último autor citado, la innovación que trajo consigo el accionar de esas estructuras partidarias desde la fundación de las primeras fuerzas democristianas ha residido en el estilo, el contenido y los destinatarios de sus propuestas. Estilo que no se ha basado "en la confrontación social o en la lucha de clases, sino en la integración y el encuentro; el contenido no se nutre de dogmas políticos, filosóficos o económicos, sino en el afán de construir el bien común; porque los destinatarios no pertenecen a un fragmento de la sociedad sino a toda ella…" (San Miguel Pérez, 2005:82).

Finalmente, al considerarse el mundo de la política como uno de los espacios privilegiados para la búsqueda y consecución del bien común, se hace indispensable tener en cuenta una mejor formación y capacitación de los integrantes de los partidos políticos. Por ello se ha indicado que éstos "deben ser

verdaderas escuelas de educación cívica y de esclarecimiento político, y practicar una democracia interna que permita la confrontación de ideas y la renovación de los cuadros dirigentes" (Conferencia Episcopal Argentina, 1981), y la formación tendrá que ser "en orden a una actuación política dirigida al saneamiento, al perfeccionamiento de la democracia y al servicio efectivo de la comunidad" (Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, 1992).

"La formación y la cualificación del servidor público, sin duda requisitos imprescindibles de la participación política, canaliza un sentimiento primario que explica la vocación política: el afán del bien, el compromiso con la verdad, la justicia, y la belleza (…)"; en este aspecto, "el Magisterio de la Iglesia sobre el servidor público, y particularmente sobre el político, es el Magisterio de la esperanza. Es un Magisterio que parte de la reflexión desde el análisis, que obedece a una mirada atenta sobre una realidad necesariamente insatisfactoria, pero también plena de opciones para la libertad, para la justicia y para la caridad" (San Miguel Pérez, 2005:53, 57).

## 6. Fragmentos de nuestros entrevistados

Cerramos este capítulo, donde presentamos una serie de expresiones o notas personales de los entrevistados, quienes rescatan y destacan ideas, principios y valores del pensamiento humanista cristiano, considerados necesarios para el ejercicio de la actividad política y, a su vez, plantean inquietudes y confrontan algunos de esos principios o acciones con la realidad político-partidaria que están viviendo. Hemos subdividido estas expresiones en los diferentes subtítulos, de acuerdo con las expresiones vertidas:

## a. Identidad y origen

"Que el hecho de aspirar a una gestión no nos haga olvidar de dónde venimos porque, a veces, algunos acuerdos que tienen que ver con llegar a un gobierno hacen perder de vista quiénes somos (…) un político que se asume como cristiano nunca debe perder de vista la Doctrina Social de la Iglesia, que lo primero que tiene por delante es al ser humano y que en cualquier expresión merece respeto y dignidad (…) merece una política que lo contenga y lo haga digno, es un desafío pero, bueno... ¿desde qué lugar lo hacemos? (F-13).

## b. Importancia y necesidad de la doctrina

"La doctrina es como el alma, no puede haber acción política si no hay doctrina, si no hay idea. La acción política es el cuerpo, el movimiento, pero la doctrina es clave" (F-26).

## c. Valores, compromiso y el sentido de "hacer" política

"El humanismo cristiano puesto al servicio de la política es esto, es solidaridad, es el afecto, es ir a buscarlo al tipo que necesita que lo vayan a buscar, es acometer acciones en las que no siempre se saquen réditos políticos" (F-9).

"Hacer política tiene sentido si uno está sustentado en algunos valores. Es más: las ideas desprovistas de valores terminan siendo acciones burocráticas huecas. El humanismo cristiano es nuestra doctrina sustento y creo que vale la pena difundirla, no hay que tenerle miedo a la profundidad (…) hablamos de Doctrina Social de la Iglesia, del sentido del bien común, del destino universal de los bienes y de la justicia social, de esos valores que son centrales. Esa síntesis de humanismo cristiano, de realismo político y de puente entre los humildes y los que más tienen sin odio de clases pero con un profundo sentido de la justicia" (F-16).

### d. La cuestión de la fe o de la "confesionalidad"

"Sí, estamos viviendo en un mundo donde la confesionalidad de la fe muchas veces es negada y muchas veces es camuflada, hay un gran prejuicio en mostrarse como hombre de fe, parecería que es un desvalor" (F-16).

### e. Tareas pendientes y algunas demandas

"No es solamente la formación en técnicas, en las que podremos coincidir casi todos. El tema de los valores hay que discutirlo y ponerlo en discusión, pero deberían ser un componente, no solamente 'una verdad', porque si nos dedicamos solamente a capacitar en valores después hay que gestionar y los valores evalúan mucho para gestionar pero no gestionamos predicando valores solamente (…) No es transmitirlos con gente que tenga inicialmente los mismos valores o no, porque después hay que gobernar con equipos que son plurales y hay que gobernar para sociedades que son plurales. Una de las grandes deficiencias del humanismo cristiano es no haber discernido todavía cuáles son las técnicas de gestión acordes con sus valores, porque nosotros tenemos estos valores, ¿qué es coherente con estos valores? ¿Cuáles son las técnicas compatibles con estos valores?" (F-17).

"Sería buenísimo, por ejemplo, que ministros de iglesias o de religiones que tienen esta doctrina se acercaran a un partido político, pidiesen la posibilidad de hablarles a los militantes de los partidos políticos, hablar en una unidad básica o comité, diciendo qué importante es esa tarea para un buen cristiano, más allá de que esté hablando con judíos, no cristianos, ateos, etc. y que haga llegar ese mensaje allí" (F-1).

Frente a la exposición de estos cuestionamientos o demandas con respecto a ciertas carencias de asistencias o estímulos, teniendo como guía esos principios y valores a la hora de desempeñar o gestionar la cosa pública, se planteó profundizar una mayor

vinculación y coherencia entre la formación en valores y la capacitación técnica para los momentos en que toca "gobernar para sociedades que son plurales".

A su vez, también se sugirió la necesidad de apoyos o avales más concretos para quienes asumen los "riesgos" que implican los desafíos de involucrarse regularmente en la vida político-partidaria. El acercamiento y compromiso de autoridades y miembros de credos para transmitir personalmente el "mensaje" que ha difundido, en especial la Iglesia Católica a través de su Doctrina Social, respecto de la importancia de la participación en los partidos políticos en la búsqueda del bien común, fue planteado como una necesidad, como así también un mayor apoyo y comprensión para quienes tienen una "doble inserción activa",[19] tanto en la Iglesia como en el partido político.

**19** Para ampliar las causas y fundamentos de esta "doble inserción activa", ver García de Andoin (2005).

CAPÍTULO III

# Marco jurídico de los partidos políticos en la Argentina

Los requerimientos sociales por ver plasmada una mejora en su realidad y las inquietudes que se transformaron en exigencias de cambio en la vida y funcionamiento de los partidos políticos y en el ejercicio de los cargos de gobierno fueron cuestiones insoslayables en las reformas constitucionales de los últimos años en la mayoría de los países del continente americano.

En una primera aproximación, es posible observar que los cambios han evidenciado un replanteo de la "norma básica", de los principios fundamentales de acuerdo social, del Estado y del gobierno, y si bien las insuficiencias y defectos del sistema representativo no se solucionan únicamente a través de reformas en la normativa, ayuda mucho el contar con las disposiciones necesarias, en especial en cuestiones delicadas como la transparencia en el financiamiento, la democracia interna, la publicidad y la libertad de expresión, entre otras problemáticas.

La inclusión del expreso reconocimiento de los partidos políticos en los textos constitucionales ha sido prácticamente una constante en el esquema de reformas ya mencionado.[20] Así, pue-

**20** "Los partidos políticos (…) han sido objeto de un intenso y profundo proceso de regulación jurídica en virtud de la cual, y sin perjuicio de las diferencias nacionales, en toda la región se les reconoce como los protagonistas decisivos de la vida política contemporánea" (Zovatto, 2006:14).

den encontrarse referencias sobre los mismos en las constituciones sudamericanas de Bolivia de 1967 (artículos 222 y 224), la de Brasil de 1988 (Art. 17), la de Colombia de 1991 (artículos 103; 107 a 112), la de Chile de 1980 con las reformas de 1989 y 1991 (Art. 19 Inc. 15), la de Ecuador de 1984 (artículos 36; 37 y 38 Inc. 1), la de Paraguay de 1992 (artículos 124 a 126), la de Perú de 1993 (Art. 35), la de Uruguay de 1966 (Art. 77 Num. 11) y la de Venezuela de 1961 (Art. 114 Incisos 1y 2).[21]

Esta legalización y constitucionalización de los partidos políticos en la mayoría de los países de América Latina tuvo como objetivo normar los aspectos básicos de su vida jurídica y regular sus operaciones en el marco de los regímenes democráticos de la región y, como consecuencia de "esta evolución jurídica, los 18 países que actualmente integran la región han constitucionalizado los partidos políticos y han emitido normas dirigidas a regular su creación, funcionamiento y extinción" (Zovatto, 2006:15).

## 1. La legislación argentina: encuadre constitucional de los partidos políticos

En el texto de la Constitución Argentina de 1853, la palabra democracia no estuvo presente y en su redacción los partidos políticos no fueron mencionados, ya que, según la doctrina más consultada de la época, se los asociaba con el absolutismo y hasta se llegó a sostener que eran los responsables de impedir la realización de la voluntad popular.

En 1994, al reformarse la Constitución Nacional, se incluyeron artículos referidos a los derechos políticos y a la creación y organización de los partidos políticos que se ven plasmados en los artículos 37 y 38, que transcribimos a continuación:

---

**21** Para ampliar, véase Nogueira Alcalá (2005) y Paoli Bolio.

"Artículo 37: Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.

La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

Disposición transitoria Segunda: Las acciones positivas a que alude el Art. 37 en su último párrafo no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine".

"Art. 38.- Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio".

Lo referido en los dos artículos transcriptos se encuentra en concordancia con los artículos 1°; 14°, 37°; 54°; 77°; 85° (tercer párrafo); 99° Inc. 3° y 114° (segundo párrafo).

Por su parte, las constituciones provinciales vigentes a esa fecha ofrecían un marco de referencia, según se detalla:

| Provincia | Año | Artículo/s |
|---|---|---|
| Buenos Aires | 1994 | 59 inc. 2 |
| Catamarca | 1998 | 238 inc. 5 |
| Córdoba | 1987 | 33 |
| Chaco | 1957 | 85 |
| Chubut | 1994 | 40 y 251 |
| Formosa | 1991 | 36 y 118 inc. 26 |
| Jujuy | 1986 | 92 y 93 |
| La Pampa | 1994 | 49 inc c), d) y e) |
| La Rioja | 1986 | 75 |
| Misiones | 1958 | 48 |
| Río Negro | 1988 | 24 |
| Salta | 1986 | 52 |
| San Juan | 1986 | 48 |
| San Luis | 1987 | 38 y 96 |
| Santa Cruz | 1994 | 14 y 79 |
| Santa Fe | 1962 | 29 |
| Santiago del Estero | 1986 | 95 |
| Tierra del Fuego | 1991 | 27 |

Así, el nuevo texto constitucional de 1994 hace referencia explícita a los partidos políticos, al concederles jerarquía constitucional. Ahora bien: ¿qué significa que son "instituciones fundamentales del sistema democrático"?

Al referirnos a la cuestión de la definición que utiliza el Art. 38 de la CN Argentina incorporado por la reforma del 94, el texto transcripto resulta esclarecedor.

En el espíritu de los constituyentes del 94 (éste se puede apreciar en los debates de la convención)[22] no solo se ve clara-

**22** Un análisis del tema, que a su vez sirve de fundamento para su inclusión la reforma de 1994, lo hace Juan Carlos Maqueda en la Convención Constituyente. Ver Discurso del Convencional Constituyente por Córdoba del Partido Justicialista Juan Carlos Maqueda. Convención Constituyente de 1994, discurso pronunciado el 22 de julio de 1994.

mente que los partidos políticos deben existir, sino que es imposible pensar en una democracia para la Argentina sin partidos, incluso una democracia que no sea de partidos, en virtud de lo que estos significan para el sistema en que la sociedad argentina comenzó a vivir desde 1983.[23]

Precisamente, queda claro, a partir de la transformación profunda vivida en aquellos tiempos, no sólo que la sociedad argentina elije la democracia como sistema de vida, sino también otro mandato como el de convivir en un Estado de derecho donde el poder se legitime mediante elecciones, para lo cual, obviamente, deben existir los partidos y los sistemas electorales. Ello llevó, primero, a la discusión en torno a la regulación legal de esos aspectos y luego, a la constitucionalización de los partidos.

Por otra parte, lo indicado en el Art. 38 de la CN permite definir la naturaleza jurídica de los partidos políticos, llamados genéricamente "instituciones", pero que, como tales, son personas jurídicas de derecho público, es decir, con personería jurídica y política de derecho público, además de ser una expresión de la libertad de asociación con fines políticos, siendo a su vez una de las manifestaciones de la libertad de asociación con fines útiles del Art. 14 de la Constitución Nacional.

En cuanto a la fundamentación a favor de la regulación legal de los partidos políticos, al margen o de modo autónomo de

---

**23** Al referirse a la cuestión de la regulación de los partidos políticos, Daniel Zovatto sostiene: "En nuestros días resulta imposible hablar de democracia sin referirnos a los partidos políticos, pues éstos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad. Desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización de los intereses de la ciudadanía, y si bien es innegable su importancia cada vez mayor para las funciones de gobierno, también lo es la crisis de legitimidad y credibilidad que atraviesan". (Zovatto, 2006:13).

la regulación de los sistemas electorales y del sufragio y los derechos políticos, es posible entender que la misma Constitución, en el contenido Art. 38, nos da las razones de tal regulación al anunciar una serie de derechos y obligaciones como lo son la publicidad, dar a conocer sus ideas y principios, el financiamiento, la capacitación de su dirigencia, entre otros, y expresar que una ley habrá de reglamentar estos derechos y obligaciones. Esos derechos y obligaciones, enunciados con rango constitucional, deben ser regulados legalmente para poder ser ejercidos.

Situación diferente es la que se plantea acerca de si esa legislación debe ser exhaustiva o no. Sobre este punto se puede sostener que, teniendo en cuenta que las normas deben ayudar en el proceso de fortalecimiento de los partidos, es lógico que sean las suficientes en cantidad y en calidad. Por ende, no deberían entorpecer los citados procesos, sino estimularlos bajo el marco de una regulación que se adecue a la "prudencia y conveniencia políticas" (Bidart Campos, 1980:262).

Según el texto constitucional, la legislación sobre partidos políticos habrá de referirse a:

1. Su creación y el ejercicio de sus actividades.
2. La libertad de acción en el marco del respeto a la CN y, por ende, al ordenamiento jurídico argentino.
3. Organización y democracia interna.
4. Representación de las minorías *ad intra* de la estructura partidaria.
5. Competencia para las postulaciones de los candidatos a cargos (léase también bancas) públicos electivos.
6. Acceso a la información pública.
7. Difusión de sus ideas.
8. La obligación del Estado de contribuir al sostenimiento económico de las actividades.

9. La capacitación de los dirigentes.
10. La obligación de los partidos de dar publicidad del origen de fondos y patrimonio.

De la mera enunciación del presente "decálogo se desprende que la legislación emanada debe ser "cuantitativamente" amplia (mucho contenido), pero posibilitadora de la transformación, en el ámbito de los partidos políticos, de cuestiones vinculadas a su institucionalización, democratización y transparencia.

## 2. Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos en Argentina

La legislación sobre los partidos políticos a lo largo de la historia de nuestro país es amplia y variada, si se tiene en cuenta la gran cantidad de leyes y decretos sancionados, tanto en períodos de regularidad institucional como en períodos de gobiernos de facto. Se desarrollará en este apartado una ajustada reseña que parte de la Ley Electoral Nº 8.871, para finalizar con un breve análisis de la Ley Nº 26.571 de diciembre de 2009.

La Ley Nº 8.871 –más conocida como la Ley Sáenz Peña–, sancionada en 1912 y que establecía el sufragio universal (masculino), secreto y obligatorio, fue el cuerpo normativo general que fijó las bases de los posteriores sistemas electorales del país. El sistema electoral que dispuso la misma posibilitó llevar adelante las tres elecciones nacionales que se celebraron desde su sanción –1916, 1922 y 1928, en las que resultó triunfante la Unión Cívica Radical– hasta la interrupción del orden constitucional en junio de 1930.

En lo que se refiere específicamente a los partidos políticos, su creación y funcionamiento se concretaban al amparo del derecho constitucional de asociación y se ajustaban a las normas generales de ese derecho y a otras incluidas en las leyes sobre

elecciones, ya que "en el orden nacional, por primera vez se legisló para ellos en el decreto del 4 de agosto de 1931 y con mayor detalle a partir del primer estatuto orgánico aprobado por el decreto-ley 11.976/45. Desde entonces, prácticamente después de cada cambio de gobierno se ha dictado una nueva ley de partidos" (Bidegain, 2000:179).

De esa manera, se considera el mencionado decreto-ley como la primera reglamentación embrionaria de los partidos, advirtiéndose que si bien "la ley electoral 8871 (…) contiene algunas referencias a los partidos, lo cierto es que la primera y varias de las ulteriores reglamentaciones dictadas lo han sido mediante 'decretos- leyes' emanados de gobiernos de facto" (López, 1983:75).

En los gobiernos de facto de los generales Pedro G. Ramírez (1943-1944) y Edelmiro J. Farell (1944-1946) se dictaron una serie de decretos-leyes sobre el tema; uno de ellos disolvió los partidos políticos y luego, otro dejó sin efecto esa medida. Esto se convertiría en costumbre en este tipo de gobiernos.

Hasta el gobierno peronista solo se dictaron decretos. En el año 1949 se dicta la Ley Nº 13.645 y fueron incluidas algunas pautas sobre partidos también en la Ley Nº 14.032.

Luego de la llamada "Revolución Libertadora" se sanciona el Estatuto de Partidos Políticos, aprobado por el Decreto-Ley de facto Nº 19.044 del año 1956. El mismo estuvo vigente hasta que, durante el período de gobierno del Dr. José María Guido, luego del golpe de Estado que destituye al Dr. Arturo Frondizi, se sancionan decretos que designan interventores, se aprueba un nuevo Estatuto (Decreto Nº 7.162), se crea la Junta Nacional Electoral (Decreto Nº 7.163) y se implementa el sistema de proporcionalidades para aplicar en elecciones para órganos legislativos (Decreto 7.164).

Pero una vez más, luego de la caída del presidente Arturo Illia en 1966, la inestabilidad institucional y el enfrentamiento de las líneas internas dentro de la Fuerzas Armadas determinan cambios en la legislación durante el mandato de facto del Gral. Onganía.

Es así como el "Acta de la Revolución Argentina", puesta por el gobierno de facto por encima de la Constitución Nacional, además de derogar la Ley Orgánica de Partidos Políticos, los disuelve y, mediante la Ley Nº 16.910, los bienes y patrimonio de los partidos se reputan vacantes y se transfieren al patrimonio nacional de modo compulsivo. Se suspende la Cámara Nacional Electoral y la proscripción de los partidos subsiste hasta que se sanciona la Ley Nº 18.975, durante el gobierno de Lanusse en el año 1971. En ese mismo año se sanciona una nueva "Ley Orgánica de los Partidos Políticos" bajo el número 19.102.

Con ella y con el restablecimiento de la Cámara Nacional Electoral, se va creando el camino al proceso electoral que concluye en marzo de 1973 con la llegada del peronismo nuevamente al poder después de 18 años, primero con Héctor J. Cámpora y luego con el Gral. Juan Domingo Perón, que inicia su tercer mandato.

Durante el gobierno peronista, no sin dificultades y contratiempos, se deroga la Ley Nº 19.102 y se reestablece la 16.652, pero ese estado de cosas no perduró por mucho tiempo, ya que el "Acta del Proceso de Reorganización Nacional", vigente desde el golpe de 1976, disolvió el Congreso Nacional, suspendió todas las garantías constitucionales y suspendió toda actividad política y de los partidos políticos a nivel nacional, provincial y municipal.

Recién en 1982, durante la presidencia del Gral. Reynaldo Bignone, mediante la Ley Orgánica de Partidos Políticos Nº 22.627, se reinstalan las condiciones para la normalización de

la actividad política inicialmente y, luego, para la recuperación de la democracia y del Estado de derecho.

## 3. Período democrático

En el año 1985 se sanciona la Ley Nº 23.298, promulgada el 22 de octubre por el presidente Dr. Raúl R. Alfonsín y, luego, en diciembre de 2009, en la presidencia de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner se sanciona la Ley Nº 26.571, "Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral".

En el abordaje de los antecedentes legislativos de las leyes Nº 23.298 y Nº 26.571 debe tenerse en cuenta, tal lo visto precedentemente, la fragilidad del sostenimiento del Estado de derecho con los sucesivos golpes de Estado y gobiernos de facto que sacudieron a la Argentina en el siglo XX, desde 1930 en adelante.

Ello explica no solo la profusión normativa, sino el caos que generó en un orden jurídico la posibilidad de la derogación de leyes emanadas del parlamento como expresión de la soberanía popular, por medio de simples decretos emanados de ejecutivos de facto que, en contra del mandato constitucional, disolvieron el Poder Legislativo, atentaron contra el Poder Judicial (removiendo jueces, obligándolos a dictar sentencias, apartándolos de funciones propias de la jurisdicción, etc.), suspendiendo libertades y garantías constitucionales.

### a. Análisis del contenido de la Ley Nº 23.298

Bajo ese número se sancionó, el 30 de septiembre de 1985 y promulgó el 22 de octubre del mismo año, la llamada "Ley Orgánica de Partidos Políticos", que recoge, por un lado, la historia y la tradición existente en la materia, ya reseñada más arriba, y por el otro, responder a la necesidad del afianzamiento del

sistema democrático, que encuentra en los partidos un aspecto fundamental.

Habían transcurrido sólo dos años desde el retorno de la democracia y del Estado de derecho y el Congreso de la Nación, con composición de diversas expresiones partidarias, dictaba una serie de leyes que apuntaban a hacer sólida la nueva etapa democrática que el país vivía y que parecía ser una opción definitiva del pueblo a través de las urnas.

La mencionada ley contenía varios títulos que, a lo largo de 78 artículos, trataban: los Principios Generales, la fundación y constitución, la doctrina y organización, el funcionamiento, el patrimonio, los recursos, el Fondo Permanente Partidario, la cuestión de la caducidad y la extinción, los aspectos procesales que tienen que ver con la participación judicial de los partidos y los aspectos contenciosos administrativos, una serie de disposiciones generales y cláusulas transitorias.

Se trató, entonces, de una ley que contemplaba aspectos diversos y que pretendió, en aquellos momentos, ser comprensiva de los aspectos más sobresalientes y necesitados de regulación. Se detallan a continuación los aspectos más relevantes de esa norma:

a) Los partidos políticos son una manifestación del derecho de asociación política, reconocida en los tratados internacionales y en la Constitución Nacional y como tal, se garantizan. Lo que significa que se garantizaba su "constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento", la obtención de su personería y la posibilidad de su subsistencia como partidos nacionales, provinciales y aun locales, o sea, con representación en uno o varios distritos electorales.

La referencia al derecho de asociación es una expresión fundamental al momento de determinar la naturaleza jurídica de los

partidos y debe ampliarse con la declaración del Art. 2, que dice: "Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional", lo que está en consonancia con lo que expresaría luego en el Art. 37 de la Constitución del 94 y con las normas sobre la adquisición de la personería jurídica y política, de las que se desprende el carácter de personas jurídicas y políticas de derecho público, aunque para la adquisición de derechos y contracción de obligaciones se aplique el Código Civil (Art. 2 y 3. Las normas sobre la obtención de personería están contenidas en el título VII "Del procedimiento partidario ante la Justicia Electoral).

La otra norma que reforzaba la cuestión de la importancia de la regulación para el fortalecimiento del sistema de partidos fue la que establecía el Art. 5, que declaraba de "orden público" la ley.

b) La ley reconocía partidos de distrito, nacionales y la formación de confederaciones, alianzas y fusiones.

Si bien el reconocimiento aparece por motivos de requisitoria para la obtención de la personería, resultaba de importancia para la existencia de un partido nacional que resolviese actuar en 5 o más distritos electorales, cumpliendo con ciertas exigencias formales y, fundamentalmente, solicitando el reconocimiento ante la justicia federal con competencia en el distrito donde el partido hubiera sido fundado (Art. 8).

El número de electores adherentes no podía ser inferior a cuatro por mil del total de inscriptos en el registro electoral y con un máximo de un millón (Art. 7).

De esa forma, se puede afirmar que la norma exigía el cumplimiento de requisitos viables de concreción y que, por ende, no entorpecerían la creación de partidos serios y estables. Pero, por otra parte, esta sencillez en los requisitos exigidos podría haber

favorecido (por su requisitoria sencilla) la formación de partidos "flash" (Malamud (2004:30). No obstante, la exigencia de condiciones mínimas se hacía necesaria como estímulo a la libre asociación porque simplificaba el escenario.

En cuanto a la formación de frentes y alianzas, la ley no se refería sólo a los que podían conformarse únicamente por motivos electorales. Tampoco establecía que no tenían derecho de secesión los partidos de distritos en los partidos nacionales, pero los órganos centrales podían intervenir los partidos de distrito. Para el caso de los confederados, todos poseían el derecho de secesión y podían ejercerlo denunciando el acuerdo, no pudiendo los organismos centrales intervenir.

Se puede afirmar, entonces, que las normativas eran claras y concretas y que dejaban un amplio margen para la negociación y para concretar acuerdos y consensos, lo cual podía servir para fortalecer el sistema de partidos al no entorpecer la libre acción de los mismos, sus afiliados, dirigentes, etc. (artículos 10 a 12).

c) El título III de la ley trataba "De la doctrina y plataforma electoral", en un único capítulo referido a la carta orgánica y a la plataforma electoral, y como se trata de una ley del año 1985, cabe recordar la importancia que estas cuestiones tenían por aquel entonces (Arts. 21 y 22).

En efecto, aunque comenzaba a manifestarse la crisis del Estado de Bienestar y, con ella, la de los partidos de masa, los documentos que contenían los postulados doctrinarios e ideológicos, las constituciones orgánicas partidarias y las plataformas electorales[24] seguían siendo muy importantes, fruto del debate

---

**24** En este aspecto se ha sostenido que, tanto en lo político como en lo institucional la construcción seria de una plataforma programática detallada debería dejar de ser un "mero formalismo burocrático" en el marco de una reforma política que tuviese como objetivo fortalecer a los partidos políticos y a la vez controlar a sus líderes. "La capaci-

interno y del accionar interno de la política partidaria que, aunque menos intensa con el paso del tiempo, en 1985 todavía poseía mucha vitalidad.

d) El Fondo Partidario Permanente es otra de las cuestiones clave que incluía la ley, ya que su creación y, mucho más, su regulación, apuntaba a resolver un problema fundamental como lo era (y sigue siéndolo) el del financiamiento y consecuente autonomía de las políticas, primero partidarias y luego del gobierno.

El debate sobre el origen, administración y destino de los bienes patrimoniales y financieros de los partidos políticos es uno de los temas que siempre preocupó, a tal punto que el tema se constitucionaliza en 1994.

La ley que estamos analizando reconocía algunas formas para generar ese fondo, pero además enunciaba prohibiciones y sanciones altamente significativas, atendiendo a la necesidad de dar transparencia al manejo económico y a no subordinar las decisiones políticas al lobbismo.

En realidad, la existencia del Fondo obedecía a dos principios fundamentales: los partidos son indispensables para la democracia y, además, deben estar libres de ataduras respecto de posibles "benefactores" que no prestarían sus recursos sin pedir algo a cambio.

Para asegurar esto, la misma ley establecía que "la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional determinará, con carácter permanente, la afectación de los recursos ne-

---

dad de formular un programa de políticas públicas es un requisito indispensable para cualquier organización que pretenda ser vista como un partido o un frente político capaz de asumir el gobierno y ejercerlo con algo de responsiveness". Ver D'Alessandro (2009).

cesarios bajo el Rubro Fondo Partidario Permanente" (Art. 46 primera parte).

También determinaba una asignación dineraria por votos obtenidos y una distribución porcentual entre partidos nacionales y de distrito (Art. 46, cuarta parte).

Esas medidas, si bien no apuntaban a estimular la actividad partidaria, al menos podían ser útiles para solucionar, parcialmente, la inactividad político-partidaria debida a problemas financieros.

e) Otros dos temas que merecen especial mención son el tratamiento de la cuestión de los afiliados a los partidos políticos y de las elecciones internas partidarias.

Sobre el primer punto, si bien la ley no establecía grandes requisitos (eran las normativas internas de cada partido las que debían determinar las condiciones que requerían para la pertenencia al partido), en el Art. 23 y siguientes aparecía un marco que debía respetarse y que podía facilitar o estimular la afiliación y la participación.

La norma no deja de ser típica de los partidos de afiliados o de aquellos donde los afiliados son fundamentales para la existencia misma de los partidos.

El otro punto es el de las internas partidarias. La legislación al respecto parte de la existencia de la democracia interna, la reconoce y pretende darle un marco mínimo de regulación que pueda ser tomado por los partidos políticos para elegir sus candidatos y propuestas.

En este aspecto, la ley ofrecía una oportunidad que, bien aprovechada, podía servir para estimular y fortalecer la acción partidaria, siempre y cuando, *ad intra* de los partidos, los personalismos no fueran tan fuertes que llegaran a dificultar el principio de la democracia interna (Arts. 29 a 34).

### b. Ley Nº 26.571, "Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral"

La Ley Nº 26.571 fue sancionada el 2 de diciembre de 2009, promulgada el 11 de diciembre y publicada el 14 del mismo mes y año.

Se trata de una ley que modifica varios artículos de la 23.298, la 26.215 sobre el tema del financiamiento y la 19.945, "Código Electoral", actualizando y complementándolo con las nuevas leyes, normas y disposiciones.

Del mismo modo que con la 23.298, trataremos de detenernos en los aspectos considerados más relevantes a la luz de la finalidad de este trabajo y, en tal sentido, nos detendremos en las novedades y puntos principales que, de algún modo, complementan prácticas y normas jurídicas.

Por lo expuesto, sin pretender abarcar la totalidad de la temática, y sin detenerse en cuestiones exclusivamente formales legales (como por ejemplo plazos y porcentajes), el desarrollo de la temática se abordará en los siguientes ítems:

**a) Sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias**

En su artículo 19, la ley establece que "todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamentarios del Mercosur mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio…".

De acuerdo con el Art. 37 de la CN, el voto es universal, obligatorio, secreto y único; cada ciudadano puede votar una vez

por cada categoría de cargos a elegir e incluso optar por listas de diferentes agrupaciones o partidos.

El acto electoral se lleva adelante el mismo día y participan todos los partidos habilitados, siendo el país un solo distrito electoral. Las primarias, según la ley, deberán celebrarse con un plazo de 90 días previos a las elecciones generales.

A su vez, las cartas orgánicas de los partidos políticos reglamentarán la participación de candidatos extra partidarios, lo que da lugar así a la posible participación de ciudadanos que, sin estar afiliados al partido, deseen aportar al mismo. La carta orgánica establecerá los requisitos de precandidatura con los avales porcentuales exigidos respecto del número de afiliados.

Este sistema, aplicado con diferentes matices en los Estados Unidos, también tuvo ya aplicación en algunas provincias, como es el caso de Santa Fe.

**b) Democracia interna y la cuestión de género**

Las cartas orgánicas de los partidos políticos, la Ley Orgánica de Partidos Políticos y la legislación electoral deben asegurar el ejercicio de la democracia interna a través de la elección de autoridades partidarias y la elección de los componentes de los organismos de la estructura de la agrupación.

Del mismo modo, las cartas orgánicas deben prever la elección de las candidaturas que luego participan en las internas abiertas. Más aún, estas elecciones internas deben realizarse so pena de la caducidad de la personería jurídica, al menos una vez cada cuatro años, a lo que se agrega que el partido debe participar obligatoriamente en elecciones, de modo de cumplir con la presentación a dos elecciones nacionales consecutivas, y debe alcanzar, en dos elecciones nacionales sucesivas, al menos el 2% del padrón electoral de distrito. Debe, además, mantener el padrón de afiliados.

Se torna evidente la importancia otorgada a lo establecido en las cartas orgánicas de los partidos políticos como instrumento fundamental para asegurar la democracia interna.

En cuanto al sostenimiento y la transparencia del padrón de afiliados, la ley prohíbe la doble afiliación y para proceder a una nueva afiliación, debe renunciarse a la anterior (Art.11, que incorpora un nuevo párrafo al Art. 25 de la Ley Nº 23.298).

En lo que atañe a la cuestión de género y en referencia a las condiciones sustanciales para la existencia de los partidos políticos, la ley expresa textualmente en su Art.: 1 "Modificase el inciso b) del artículo 3, de la ley orgánica de partidos políticos, 23.298, el que queda redactado de la siguiente manera: "b) Organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades y organismos partidarios, en la forma que establezca cada partido, respetando el porcentaje mínimo por sexo establecido en la Ley 24.012 y sus decretos reglamentarios".

El porcentaje que emana de la citada norma es de por lo menos un tercio de las candidaturas a cargos públicos electivos para el sexo femenino, con lo que cumple así el mandato constitucional del Art. 37 de la Constitución Nacional.

**c) Financiamiento**

Las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias son la gran novedad que aporta esta ley, por ello las disposiciones más relevantes referidas al financiamiento se relacionan con ellas.

Una de las primeras innovaciones a considerar es que el Estado Nacional, mediante la ley de presupuesto, debe contemplar un monto de dinero a distribuir entre los partidos, en el año en que

se den las primarias, equivalente al 50% del que les corresponderá por aporte de campaña para las elecciones generales y los recursos necesarios para la impresión de una boleta por elector.

En cuanto a los posibles gastos que demanden las primarias, no pueden ser superiores al 50% del total de gastos que demanden las generales. En caso de incumplimiento existe la pena de multa y la extensión de la responsabilidad a los precandidatos y a los responsables de las finanzas.

Existe incluso un plazo de 20 días de pasadas las primarias para que las agrupaciones presenten sus informes de gastos, previéndose sanciones de multa por incumplimiento. De quedar remanentes, la ley autoriza a los partidos a conservarlos, debiendo cumplir con algunos requisitos.

En cuanto al aporte mediante donaciones, estas deben provenir de personas físicas que sean identificables. No podrán hacerlo personas de existencia ideal.

**d) Campañas electorales y publicidad (incluyendo el tema de las encuestas, sondeos de opinión, etc.)**

Sobre estas cuestiones, la ley contiene algunas restricciones y plazos de importancia, a saber: a) para las primarias, las agrupaciones y listas no podrán contratar publicidad en forma privada en emisoras de radio y televisión; b) de violarse la restricción anterior, la agrupación puede verse castigada con la pérdida del aporte estatal; c) corresponde al Ministerio de Interior proceder al sorteo de los espacios televisivos.

Respecto de los plazos, la ley establece textualmente: "La campaña electoral de las elecciones primarias se inicia treinta (30) días antes de la fecha del comicio. La publicidad electoral audiovisual puede realizarse desde los veinte (20) días anteriores a la fecha de las elecciones primarias. En ambos casos finalizan

cuarenta y ocho (48) horas antes del inicio del acto eleccionario" (Art. 31).

Otro tema importante que regula la ley es el referido a la distribución de espacios, que se realizará de la siguiente manera: el 50% por igual entre las agrupaciones que oficialicen candidatos; el 50% restante, entre quienes oficialicen candidaturas en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en elección general anterior para la categoría diputados.

Otra inclusión de importancia que hace la ley refiere a los actos de gobierno que conlleven o puedan prestarse de algún modo a la captación de votos, prohibiendo los mismos, incluso las inauguraciones de obras, el lanzamiento o la promoción de planes y proyectos etc.

Finalmente, la ley, a partir del Art. 59, incluye una regulación sobre las encuestas y sondeos de opinión. Se estipula la creación de un registro de las empresas que realicen ese tipo de trabajo y se establecen criterios para la elaboración de los informes a presentar por dichas empresas, más los detalles técnicos sobre las metodologías científicas que se utilizan para la realización de dichos estudios.

Las propuestas de realización de encuestas y sondeos de opinión deben presentarse ante ese registro, mientras se extienda el período de campaña y antes de realizarse, especificando, entre otras cosas, la metodología empleada, el tipo de encuesta, quién la contrató, monto facturado, características de la muestra empleada, modo de determinación del universo a encuestar, etc.

Ese informe se publicará en el sitio o página web oficial, pero solo hasta 8 días antes de las elecciones generales se podrán publicar resultados de encuestas y sondeos de opinión. Además,

los medios masivos que las difundan deberán dar a conocer la fuente.

**e) Otros aspectos relevantes**

Existen otros aspectos relevantes en la ley a tener en cuenta en relación con las estrategias posibles de fortalecimiento de los partidos y del sistema de partidos.

Uno de ellos es la figura del llamado "partido en formación", o sea, aquellos que obtienen un reconocimiento provisorio que les permite actuar. La ley exige, entre otros requisitos de carácter formal, que acrediten la adhesión de un 4% del total de los ciudadanos empadronados en el distrito que corresponda, presentar acta de fundación, declaración de principios, programas y bases para la acción política, entre otros requisitos. Hasta tanto no obtengan de modo definitivo la personería jurídico-política, no podrán presentar candidatos a primarias (obviamente, tampoco a generales) ni recibir los aportes o subsidios económicos del Estado.

La ley también reconoce y regula la conformación de alianzas y la conformación de partidos de distritos y nacionales, siendo necesario, para este último, gozar de personería jurídico-política en por lo menos 5 distritos, además de otros requisitos formales exigibles.

## 4. Breves comentarios sobre la cuestión normativa

Como se pudo observar en el desarrollo de este capítulo, la sanción de numerosas leyes y decretos para regular el funcionamiento de los partidos políticos, tanto en períodos de regularidad institucional como en períodos de gobiernos de facto, nos muestra que a lo largo de la historia de nuestro país la legislación

ha sido profusa, amplia y cambiante. En ese contexto, entre las opiniones recabadas se plantearon demandas de una mayor efectividad en el cumplimento de la ley en lo referido al control de los recursos económicos:

> "La herramienta que necesitamos es un control muchísimo más estricto de los fondos, de los gastos, necesitamos que haya una justicia que ponga límites en serio … que haya una estructura más democrática en el uso de los recursos y un control más estricto sobre los mismos. Hoy hay controles muy estrictos, cada vez que tenés que aprobar un balance, la justicia electoral te mata, pero es un control sobre lo que vos presentás, no es un control sobre lo que realmente existe" (G-2).

Por otra parte se hizo hincapié en los aspectos vinculados al nuevo sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). Al respecto se afirma:

> "El esquema de internas abiertas habla a las claras de que los partidos no pueden resolver claramente sus candidatos, fue necesario abrir la elección de los candidatos en internas para superar esquemas de concentración de poder" (G-13).

Entre los efectos positivos de la adopción de esta nueva metodología de las PASO, se coincidió en que las mismas exigirán a los partidos enfrentar nuevos desafíos, diseñar nuevas estrategias e intensificar su trabajo de cara a la sociedad.

> "Ayudan los sistemas electorales que consultan al electorado en su conjunto, ponen algunas condiciones a las burocracias partidarias. Yo defiendo el sistema de las internas abiertas porque obligan a que los partidos resuelvan sus cuestiones internas y quiénes son los candidatos mirando a la sociedad" (G-8).

Las consecuencias negativas se expresaron especificando que:

> "Creía que la interna abierta podía ser un fortalecimiento, pero al haber estado tan cerca de la elección nacional y al estar tan manejada desde el poder político actual, desde el Estado, la reglamentación me parece que la van a desvirtuar" (G-2).

> "La actual ley electoral es un sistema perjudicial, un sistema contra-mayoritario. El sistema de primarias abiertas, obligatorias y simultáneas es un sistema que perjudica a los partidos grandes, contrariamente a lo que dicen los partidos chicos, porque les saca el elemento más importante, que es la nominación a los cargos electivos, les saca la exclusividad en el monopolio de la promoción de las candidaturas. Cualquiera puede votar en la interna de cualquier partido, entonces se produce el *crossing over*, es decir, yo puedo votar al peor candidato del partido que va a competir conmigo. Es un sistema que deja a las mayorías absolutamente fragmentadas y permite que cualquier minoría gobierne" (G-3).

Luego de la reciente realización de las primeras elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en nuestro país se emitieron diversas opiniones e interpretaciones de su aplicación. Si bien en esta circunstancia nos excede realizar un análisis más profundo y exhaustivo, para quienes se interesen en confrontar diferentes opiniones resultará útil consultar el artículo de Javier Lorca (14-8-2011) en el que "tres politólogos analizan el impacto de las primarias en el escenario electoral", donde se afirma que los especialistas creen que las PASO ayudarán a dar legitimidad a las candidaturas y ordenarán el "sistema de partidos", pero que estos efectos no serán inmediatos", y el de Luciano Privitellio (10-8-2011), "Nuevas internas, con viejos vicios de nuestra política", donde se afirma que "las elecciones inaugurales de este domingo repiten una constante de nuestra historia: la utilización de las reglas de juego como armas de un partido o de una facción".

Finalmente, y con el objeto de ampliar y profundizar el análisis de la última ley que hemos relevado, se sugiere consultar

la publicación de la Conferencia sobre la Reforma Política (Abal Medina et al., 2008) organizada por la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), en la que expusieron destacados especialistas de la academia, y los *dossiers* que abordan esta temática en los números 140 (febrero de 2011) y 146 (agosto de 2011) de *Le Monde Diplomatique. El Dipló*.

CAPÍTULO IV

# La cultura política argentina

Planteado como desafío, el objetivo de identificar los aspectos que influyen en la crisis de representatividad y su correlato en el desempeño de los partidos políticos no puede obviar las cuestiones vinculadas a la cultura política imperante en la sociedad argentina.

Los diferentes aspectos del concepto *cultura política* remiten a "los complejos vínculos que se tejen entre la esfera pública, la vida política y los universos o representaciones que sobre ésta poseen los miembros de toda comunidad política. Tratar de aprehender el modo en que se interrelacionan y se afectan mutuamente los valores, creencias, actitudes, lenguajes y discursos de las personas y grupos sociales en relación con lo público con los principales elementos constitutivos de los sistemas políticos y de la vida pública se convierte, así, en el campo de reflexión de la cultura política" (Morán, 1999:98). Por ello, en la vida de las instituciones y en el accionar de los individuos, tanto los valores que se adoptan y se defienden con sus respectivas tomas de posición frente a las diversas cuestiones que presenta la vida social y política se convierten en ejes centrales para la comprensión de la cultura política de una sociedad.

Para el ámbito de nuestras sociedades latinoamericanas, Dieter Nohlen (2008:29) sostiene como "tesis central" que "la

cultura política es actualmente la variable más importante en el desarrollo de la democracia en América Latina". Desde esta premisa y teniendo en cuenta que "tanto un desarrollo económico y social equilibrado como una cultura política democrática preexistente son (…) las condiciones de correspondencia necesarias para la estabilidad y continuidad de un régimen democrático" (Kerz y Pomposo, 2006), intentaremos confeccionar un cuadro de situación que nos permita ubicarnos críticamente en ese amplio contexto que abarca la cultura política en la que se encuentra inmersa la sociedad argentina, para describir luego cómo estos usos, costumbres y valores estarían impactando en el funcionamiento de los partidos políticos.

## 1. Cultura(s) política(s)

Desde diferentes enfoques de las ciencias sociales se ha abordado la relación existente entre las instituciones de una determinada sociedad y la cultura política imperante en ella. En ese campo, "hay quienes dicen que las instituciones políticas determinan la cultura y quienes sostienen que es la cultura política la que determina el funcionamiento de las instituciones"; por lo tanto, se afirma que "es infructuoso oponer estos dos elementos de la vida de un país: ambos interactúan y se condicionan" (Amadeo, 2003:15).

Por ello y en este sentido, se ha sostenido que el desarrollo de un régimen democrático necesita de un ambiente o espacio culturalmente predispuesto para su consolidación. En ese espacio, los ciudadanos tendrían que estar dispuestos a ejercer, poniendo en práctica, entre otros, valores relacionados con el civismo, la prudencia, el pluralismo y poseer, además, un mínimo de conocimientos básicos sobre el proceso político en el que están insertos y en el que pueden incidir. Sobre estos últimos as-

pectos, Almond y Verba (1963) abordaron el concepto de cultura política, en el que establecieron la necesidad del involucramiento de ciudadanos con su bagaje de virtudes cívicas como condición necesaria para el florecimiento del sistema democrático.

A partir de los autores citados, la complejidad de la significación de lo que se entendía por cultura política fue en aumento y surgieron numerosas disquisiciones sobre la misma. Una de ellas toma metafóricamente la cultura como una "caja de herramientas" en la que la misma "no es un todo homogéneo sino una variedad de bienes a los que se accede de manera desigual según la situación y proveniencia social". Según Cernadas de Bulnes, esta caja de herramientas estaría compuesta por "símbolos, rituales, visiones del mundo, prácticas y concepciones, que los actores seleccionan para establecer líneas de acción", y destaca que se producen "acostumbramientos de uso de esas herramientas así como restricciones o posibilidades diferenciadas según la posición que se tenga en el espacio social. La cultura política sería entonces, el universo de esta cultura global que entra en la esfera de lo político" (Cernadas de Bulnes, 2002).

Se la ha definido también como el "conjunto articulado de normas sociales o 'reglas de juego' que tanto los gobernantes como los ciudadanos internalizan y que constituyen el marco de orientación de las opciones políticas que eligen y de los comportamientos que asumen en relación al sistema político" (Díaz de Landa, 1997). Por su parte, Dieter Nohlen (2008:29) sostiene que es la "red de relaciones que se concreta en ideas y valores, en símbolos y normas compartidos por una sociedad, o sea una mentalidad que adquiere sentido en un contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos".

Con un matiz diferente a las definiciones citadas, se nos advierte que también se puede entender la cultura política como

una "síntesis heterogénea y en ocasiones contradictoria de valores, creencias, juicios y expectativas que conforman la identidad política de los individuos, los grupos sociales o las organizaciones políticas y la manera de representar, imaginar, legitimar y proyectar a futuro el mundo de la política. Esta forma de entender la cultura política, asume que se expresa a través de valores, creencias, juicios y expectativas, los cuales pueden ser muy distintos dentro de una sociedad, incluso contradictorios y por tanto también conflictivos" (Millán La Rivera, 2008:48).

## 2. La cultura política argentina: reseña histórica y algunos aspectos generales

La historia de nuestro país nos muestra que su cultura política ha sido heterogénea, pues presenta en sus distintas etapas históricas signos contradictorios y conflictivos. El intento de explicitar el comportamiento político de los argentinos y su relación con las instituciones fue emprendido en distintas épocas y bajo diferentes enfoques y perspectivas, tanto por autores locales como por algunos pensadores extranjeros que tuvieron oportunidad de emitir su opinión al respecto.

En el siglo XIX, autores clásicos como Juan Bautista Alberdi, Domingo Faustino Sarmiento y José Hernández a través de su *Martín Fierro*, caracterizaron a su manera la idiosincrasia de los argentinos en el momento histórico que les tocó vivir y las dificultades que encontraban las instituciones políticas para establecerse socialmente y consolidarse entre la población. En 1864, Alberdi, en carta al embajador Gregorio Benítez, sostenía que "en esta república no sólo hay dos partidos, sino también dos países, dos causas públicas, dos patrias y dos patriotismos" (Fernández y Rondina, 2006). En el caso del sanjuanino, afirmaba que la "anárquica disposición de los ánimos", que no permitía

"un día de reposo para la república", provocaba el "desenfreno de los partidos o la falta de práctica de las instituciones republicanas", hasta llevar a "hombres sinceros a desear el cambio de la administración apenas ha comenzado a funcionar la que fue inaugurada por elecciones en que ellos fueron actores en su favor" (Linares Quintana, 1976:403, 404).

Ya en el siglo XX, Joaquín V. González, en *El juicio del siglo*, afirmó que "una ley histórica invariable (la discordia) cuyas fuentes debemos buscar en los más remotos orígenes de la raza y en los primeros días de su establecimiento en América, había presidido y preside aún los movimientos de nuestra vida política; y es la del predominio de la ambición, la posesión y la preocupación del gobierno interior, sobre todos los demás móviles que determinan los sucesos; y como consecuencia, el factor personal adquiere en ellos un valor superior a los demás, en comparación con el que tiene siempre en la historia de los otros pueblos" (González, 1979:39).

En ese mismo tiempo histórico, extranjeros destacados que visitaron nuestro suelo también aportaron sus opiniones al respecto. Cabe mencionar, entre otros, a Georges Clemenceau, en ocasión del primer centenario, y a José Ortega y Gasset. Éste último, en 1939, en una conferencia dictada en la ciudad de La Plata advertía: "¡Argentinos, a las cosas, a las cosas! Déjense de cuestiones previas personales, de suspicacias, de narcisismos. No presumen ustedes el brinco magnífico que daría este país el día que sus hombres se resuelvan de una vez, bravamente, a abrirse el pecho a las cosas, a ocuparse y preocuparse de ellas directamente y sin más, en vez de vivir a la defensiva, de tener trabadas y paralizadas sus potencias espirituales, que son egregias, su curiosidad, su perspicacia, su claridad mental secuestradas por los complejos de lo personal".

Con el transcurrir del siglo, la cuestión de la argentinidad, de por qué los argentinos somos como somos o las diferentes interpretaciones acerca de la evolución del país han sido numerosas.[25] En este aspecto, se han destacado sus "fallidos esfuerzos por lograr instituciones democráticas vigorosas y duraderas y con los frustrados intentos para alcanzar un desarrollo económico sustentable y sin sobresaltos", al mencionarse que "académicos y especialistas, desde distintas ópticas, han levantado juicios terminantes sobre estos descalabros institucionales y económicos y sus consecuencias más relevantes", y catalogarse a la Argentina como *un país al margen de la ley* por el filósofo y jurista Carlos Nino (1992), como una nación en *emergencia permanente* por el politólogo Hugo Quiroga (2005) y como un claro caso de reversión del proceso de desarrollo económico por el sociólogo Carlos Waisman (1987)" (De Luca, M. 2007).

En sintonía con lo anterior y especialmente complementando lo que afirma Carlos Nino, Aldo Isuani (1995) afirma que "tanto en lo que refiere a transgresión de normas jurídicas como a las costumbres incivilizadas o no éticas, expresan que la sociedad argentina posee problemas de integración social, esto es sentimientos de pertenencia a un todo social o debilitamiento de los lazos de solidaridad". Sostiene, además, que en un contexto donde se evidencia la debilidad del Estado para accionar en dirección del bienestar colectivo y combatir las transgresiones, las fuerzas sociales son "muy débiles" y advierte que deben "luchar contra el propio contexto faccioso que impone la sociedad y el escaso convencimiento que ellas poseen de que sólo articulándose, esto es generando sólidas alianzas, es posible generar el poder suficiente para vencer la anomia. Aprender a conjugar el verbo

---

**25** Entre otros, se pueden mencionar a Eduardo Mallea en *Historia de una pasión argentina* y, más recientemente, a Tomás Eloy Martínez en *El sueño argentino* y a Mempo Giardinelli en *El país de las maravillas*.

sumar, en una sociedad acostumbrada a restar, es un gran desafío que se le impone a dichas fuerzas sociales". Complementando las observaciones relevadas, se puede agregar lo expresado por Jean Yves Calvez (21-8-2006) en una de sus periódicas visitas a nuestro país, cuando afirmó que "la Argentina ha vivido bajo la idea de que cada uno debía correr detrás de su propio interés".

Gran parte de las afirmaciones y opiniones expuestas tienen su correlato empírico en diferentes investigaciones realizadas. Citamos inicialmente el informe presentado por Latinobarómetro en el año 2010, el cual refleja que en la Argentina "prevalecen los actores individuales por sobre los actores colectivos", lo que genera un "contexto de individualización que debilita lo político". En este trabajo se ha caracterizado a la Argentina como "el país que más cree que ellos, los argentinos, van en la dirección correcta mientras al mismo tiempo un 60% creen que el mundo y su país no lo hacen. En Argentina es posible creer que una cosa es la sociedad y cada cual, y otra es la manera como funciona el país (…) Argentina está a 20 puntos del país que le sigue en esta posición. En todos los otros países de la región encontramos al menos 20 puntos menos de discrepancia que en el caso argentino".

En lo que respecta concretamente a las conductas y pautas culturales que están vinculadas a la crisis de representatividad y al accionar de los partidos políticos, se ha sostenido que "la concepción de la democracia como construcción de una comunidad integrada e igualitaria, tan propia de la cultura política argentina, tiene su contrapartida en un escasísimo apego a las normas y las reglas del juego republicanas, ya que estas son, entre otras cosas, una garantía de la legitimidad de los otros partidos. A lo sumo, las normas (mejor aún sería decir *algunas* normas) son reputadas como un medio más entre otros posibles para lograr el objetivo fundamental (…) Esto explica el legado paradójico de los partidos políticos argentinos para el siglo XX: el desarrollo

de una cultura democrática basada en los valores de la igualdad y la integración pero, al mismo tiempo, en el paulatino desinterés de esa misma sociedad por el juego institucional y las normas republicanas" (De Privitellio, 2004:8).

Por su parte, y en lo referente a la imagen y credibilidad de los partidos políticos, la Argentina no está ajena a lo que sucede en el resto de los países de la región. En el trabajo titulado "Cultura política de la democracia, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas" se refleja que "la institución que inspira el nivel más bajo de confianza en las Américas son los partidos políticos, con un promedio de 35.9 en la escala 0-100" (Seligson, 2010).

Con el objeto de complementar los aspectos y características ya señalados, presentamos a continuación las opiniones manifestadas sobre la cultura política argentina por parte de nuestros entrevistados en torno a dos ejes principales. El primero de ellos refiere a los usos, costumbres, valores y opiniones en general respecto de la participación y a la actividad política de la sociedad en su conjunto. El segundo pretende dar cuenta específicamente de las prácticas que se ejercen en el interior de la vida política partidaria, donde abordaremos especialmente la problemática de la institucionalización de los partidos políticos.

### a. La participación política en la sociedad: usos, costumbres y valores

En el marco del primer eje mencionado, vinculado a conductas y pautas culturales relacionadas con la crisis de representatividad y en consonancia con las observaciones empíricas y estudios que hemos citado, se vertieron opiniones con respecto a la prevalencia de actitudes y acciones individuales que van en desmedro de emprendimientos comunes y que, por ende, debi-

litarían el accionar político, en las que se percibe además la existencia de una gran desconfianza social o pérdida de credibilidad en los dirigentes, desconfianza que se hace extensiva al partido como institución.

Fueron destacadas, además, las limitaciones que afectan o impiden la participación política y la ausencia de compromiso de los argentinos con la vida política en general:

> "En la Argentina veo una ausencia fuerte de prestigio de la política, una ausencia de respeto a la política. Es el peor escenario para una sociedad cuando reniega del instrumento más potente para modificar la situación, que es gente pensando ciertas ideas en común, compitiendo por el control del gobierno y por el armado de sus políticas públicas (…) Yo lo tomo como una especie de suicidio colectivo, desprestigiar, marginar y criticar a lo que debería ser el principal instrumento para pensar y hacer cosas en común (…) si bien existe un clima de micro solidaridad, hay una situación ahí de no sentirse parte de un colectivo y esto es un proceso de fragmentación muy importante" (H-18).

> "Entonces viene el tema de los vetos, de la intolerancia política. Creo que uno de los ejes de los problemas de la democracia argentina es ese, porque la intolerancia sigue siendo el gran déficit, quien pide hablar, quien pide construir juntos… todos los países tienen diferencias, pero en la capacidad para construir juntos estamos bastante mal" (H-30).

> "Nuestra realidad política y social es así, no se puede cambiar, no te metas. Se recuerdan los derechos pero no las obligaciones. Que la gente no vea en la política algo positivo es algo tremendo, porque la política se mete en tu casa en cada pequeña cosa, que no vea eso, que la gente crea que apagando el televisor, que no entendiendo un debate, que no participando de la vida del día a día…Y eso que en Argentina dos personas se encuentran a tomar un café ¡y a los cinco minutos están hablando de política!" (H-7).

> "Por el lado de la sociedad hay que revisar que participar no es salir a pegar cuatro carteles y a cortar dos calles. Parecería que eso fuera el paradigma de la participación que hemos logrado construir socialmente: yo participo si corto o hago quilombo o te tiro bombitas de pintura a alguna fachada. Tengo un hijo muy participativo, un quilombero bárbaro, quemó cuatro aulas, tomó un colegio, ¡es muy participativo!" (H-11).

A la vez, recurrentemente se destacó la ausencia del cumplimiento de las normas establecidas:

> "En nuestro país, el cumplimiento de la legalidad, la veracidad, conductas coherentes, han perdido importancia" (H-22).

> "En la Argentina se agarran las mejores instituciones y se las destroza en pocos meses" (H-14).

### b. Prácticas internas de los partidos políticos

En lo que refiere a los diferentes usos y costumbres que se dan en el interior de las instituciones partidarias, como así también las prácticas ejercidas por sus dirigentes al momento de acceder a los cargos públicos, fueron mencionados diferentes "vicios" o mañas, los cuales en muchos casos han sido considerados como cuestiones que hacen a la rutina de la vida político-partidaria, tales como el transfuguismo, el clientelismo, las "triquiñuelas", que producen una desafección a los principios y valores que se declaman.

> "Y… me parece que los partidos han perdido códigos, se ha instalado una lógica del todo vale, de que todo se compra y se vende, el transfuguismo político se ha transformado en una práctica habitual…" (I-24).

> "A nadie le interesa pedir rendiciones de cuentas porque están todos en falta…" (I-1).

"A la hora de generar conductas personales se da una desafección de principios y valores y abundan las actitudes pragmáticas…" (I-21).

"Se ha clientelizado la vida política, el que maneja la caja maneja la política…" (I-22).

"La actividad de los políticos está casi exclusivamente limitada al costado de la disputa por el poder y poco a esa concepción más programática de la política en el sentido de pensar soluciones y de brindar soluciones, incluso de mediano y largo plazo, que sólo pueden sostenerlas los partidos, no los individuos…" (I-8).

"Hay mecanismos patriarcales para permanecer en el poder. Está la lógica del 'sí, tenés razón, pero políticamente esto es lo que vale'… lo importante es ganar la elección, entonces no hay política de Estado que valga, no hay razonabilidad en ciertas medidas porque, total, políticamente lo que conviene es otra cosa" (I-7).

"Transfuguismo político… los partidos han perdido códigos, se ha instalado la lógica del todo vale, de que todo se compra y se vende. Lo único que vale es ser funcional a un dirigente, la lealtad debería ser a los principios, no a las personas. Cuando las lealtades se personalizan, muchas veces rondan el límite de lo legal o lo ilegal, entonces la lealtad pasa por hacer alguna ilegalidad y muchas veces el camino para integrar una lista es tener delitos compartidos con alguien del poder" (I-24).

"Pero… la verdad, si vos me decís qué cosa hacen los partidos políticos, de no ser trenzar permanentemente, es nada. De las triquiñuelas de las internas terminás cansado, pero tenés que vivir pensando en triquiñuelas, si no 'triquiñuelás' no sobrevivís" (I-11).

Asimismo, fueron señaladas ciertas limitaciones a la hora de reclutar personas idóneas y capacitadas para que pasen a ser integrantes de los mismos:

> "Los mismos políticos, a los que sólo les interesa conservar sus espacios casi personales dentro de la política, animan esto de que meterte en política es una verdadera 'cagada', y lo animan desde distintas perspectivas. Me parece que hay como una especie de estrategia implícita, subjetiva, superficial, de no permitir que determinada gente, con determinadas capacidades, entre y accione en la política" (I-11).

> "Creo que masa intelectual y crítica en este país hay un montón, lo que pasa es que los partidos políticos la expulsan" (I-33).

Por otra parte, fueron puestos en tela de juicio los métodos utilizados para la selección de sus autoridades y de cómo se determinan las candidaturas:

> "Es una pelea de espacios de poder, nada más, donde tienen un fuerte componente la corrupción, los negocios, llegar, mejorar tu vida, es más una cuestión de parentescos, de amigos, de estar en el momento justo y en el lugar preciso cuando se deciden los armados de lista. Los partidos son herramientas electorales, nada más, y donde se ponen en práctica la compra de votos, de voluntades, el tráfico de influencias" (I-5).

> "Énfasis en la cuestión de pelear cargos. Se pone demasiado énfasis en intentar cambiar las estructuras formales y demasiado poco énfasis en las virtudes que deben tener los dirigentes para poder hacerse cargo de las mismas" (I-21).

### c. Institucionalidad

La actuación de los partidos políticos con una razonable dimensión de sus prácticas institucionalizadas se torna un requisito indispensable para el funcionamiento de un régimen democrático estable y sustentable en el tiempo. En este aspecto, el factor institucional es lo que otorga la forma o formas en las que la organización se va consolidando (Panebianco, 1990).

Las mencionadas prácticas, realizadas en un marco institucionalizado, permitirían superar la subordinación a conductas discrecionales, a criterios subjetivos o a particularidades coyunturales e instaurar un marco de reglas y pautas que permitan prever un margen cierto de previsibilidad en el accionar de los actores políticos.

En la actividad política, la institucionalización significa que "los actores políticos tienen expectativas claras y estables acerca de la conducta de otros actores. Por lo tanto, un sistema de partidos institucionalizado es uno dentro del cual los actores desarrollan expectativas y conductas basadas en la premisa de que los contornos y las reglas fundamentales de la competencia del partido y de la conducta predominarán en el futuro previsible" (Mainwaring, 2003:369).

> "Los partidos como partidos tienen una vida absolutamente de incertidumbre, nunca sabés cuál es la regla que va a haber, nunca tenés en claro cómo se van a elegir los candidatos, nunca sabés si vas a poder competir o si no vas a poder competir" (J-2).

> "Como los dirigentes necesitan mantenerse muchas veces en el poder o en el manejo del partido político, prefieren acomodar los sistemas electorales a esa conveniencia que sistemas electorales que busquen realmente a fortalecer a los partidos políticos o a los sistemas" (J-33).

> "En nuestro país, casi todas las políticas son políticas de gobierno, tienen vigencia durante meses, a veces días y eso no puede ser bueno para ninguna democracia, ya que eso fija las reglas de juego en las que funcionan los partidos, es el caso de las reglas electorales, por ejemplo, (…) Es realmente grave, ya que es fundamental para una democracia y para los partidos políticos, tener reglas de juego claras y saber cómo van a competir y en qué situación, cada cuánto hay elecciones…" (J-24).

En términos más específicos para las prácticas partidarias se entiende por institucionalización los "procesos propios de renovación, regeneración y creación de estructuras que le dan vida propia a una organización, gracias al desarrollo de procesos internos ejecutados de forma permanente y predecible. Un partido debe considerarse institucionalizado cuando establece lealtades y alianzas con quienes se asocian con él (seguidores y, sobre todo, miembros) a través de relaciones comunes –generalmente aceptadas– de identidad, valores e intereses, que van más allá de líderes o circunstancias políticas específicas" (Sánchez, 2006:39).

La carencia de una adecuada o suficiente institucionalidad de la actividad político-partidaria en la Argentina está entre uno de los déficit que ha sufrido la competencia política democrática, en la que "los principales partidos han actuado con una lógica movimientista que a la par de negar validez a los otros, ha conspirado contra su propia institucionalización, tanto en el plano organizativo como en el discursivo. Así, en ellos han convivido sectores políticos con visiones ideológicas absolutamente dispares" (Abal Medina, 2004:111).

> "La vida real ha pasado más por las agrupaciones internas que conviven en la estructura institucional pero que son las que en realidad canalizan efectivamente y en la práctica la vida política, la participación del afiliado, del simpatizante. La estructura institucional como tal es más débil que esto otro, que es lo que le da vida. Hay cierto nivel de organización de participación pero con bajos niveles de institucionalización de la participación, priman las organizaciones agrupacionales por sobre las instituciones partidarias, y en general esto, si bien es la forma en que naturalmente se ha dado la vida política podría, sin desaparecer, tener un grado de organización mayor para canalizar toda esa movilización" (J-20).

La falta de institucionalización organizativa se evidencia tanto en las estructuras administrativas de los partidos como así

también en los desempeños que afectan la transparencia de su accionar. Esta última "implica una serie de principios, normas y prácticas que se refieren al manejo de los fondos y recursos, pero también a los procesos de designación de autoridades y selección de candidatos, a la conducción y gestión del partido, a la relación entre dirigentes y militantes, a la actividad del partido en función de gobierno u oposición" (Ferreira Rubio, 2006:146).

> "Un partido tiene que tener un funcionamiento orgánico. ¿Qué estoy queriendo decir? Lo que hoy no existe. Por ejemplo: mi partido no admitiría una dirección de inspección de sociedades porque quedaría clausurado, porque no ha hecho las elecciones que correspondían. Para poner en práctica una sociedad anónima se tiene que brindar un balance anual firmado por un contador, es lo mínimo de lo mínimo. Los partidos políticos tendrían que tener una mínima institucionalidad y que esa institucionalidad se cumpliera… bueno, esa muy mínima y precaria institucionalidad hoy en la Argentina no se cumple… Entonces, me parece que esa institucionalidad que le pedimos al país hay que pedírsela también a la política" (J-19).

> "Nosotros, como agrupación interna, hemos llevado a nuestro partido fichas de afiliación. Al tiempo nos contestan que las llevemos de nuevo porque no saben ni dónde están… es un despelote y es poco serio, absolutamente poco serio, con estructuras administrativas y societarias muy débiles" (J-11).

También se destacó la falta de continuidad o permanencia en las actividades hacia el interior de las estructuras partidarias:

> "Llegan las elecciones, nos juntamos, hacemos un congreso, nos ponemos todos de acuerdo. Definimos después cuatro o cinco lineamientos que algunos los cumplen, otros no los cumplen; uno puede llegar a escuchar dentro de un mismo partido político posiciones bastante diferentes respecto a un tema, de los candidatos, lo cual no tendría que estar sucediendo si el partido estuviera consolidado y funcionando" (J-28).

Finalmente, en lo que cabe a las responsabilidades causantes de esta ausencia de institucionalización, las mismas fueron atribuidas en gran medida a los propios integrantes de los partidos políticos:

> "Los primeros que no respetamos a los partidos somos los propios políticos. Los partidos son utilizados sólo como una herramienta electoral, como una formalidad legal... En realidad, todo se va armando en función de cómo me va en las elecciones. Si me va mal, no tengo un partido, tengo una agrupación de seguidores políticos que son 'empujadores' para que me vaya bien. Y cuando llegué, como no provengo de un partido político sino que provengo de esa facción, en realidad para qué quiero partido político, no me voy a generar oposición yo mismo, no voy a transferir poder a otra estructura que comprometa mi propio poder" (J-1).

> "Quien sufre la falta de reglas de juego no hace nada para cambiarlas, directamente dice 'bueno, si a mí no me respetan armo mis propias reglas y cuando quiero las cambio' (…) Me parece que la falta de institucionalidad que tenemos a nivel general también se traduce en los partidos políticos, no hay partidos políticos fuertes, son liderazgos personales, nada más…" (J-5).

CAPÍTULO V

# Los partidos políticos como organizaciones. Sus funciones "básicas"

El funcionamiento y las actividades de los partidos políticos como organizaciones permite analizarlos desde el punto de vista organizacional. En este aspecto, incluso se ha llegado a sostener que "el análisis organizativo debe preceder a cualquier otra perspectiva" (Panebianco, A. 1982:14). Con esta consigna, tanto en los grupos de discusión realizados como en las entrevistas en profundidad, entre el amplio espectro de variables factibles de ser abordadas en los aspectos vinculados a sus funciones, se priorizó el análisis de aquellas que con mayor recurrencia fueron mencionadas por los propios actores. Por lo tanto, se hizo foco en primer lugar en los desempeños vinculados a la manifestación de sus identidades ideológicas y ejercicio del debate político, en las capacidades para representar y movilizar en segundo término y, finalmente, en las que atañen a la formación de la dirigencia político-partidaria. Cabe mencionar que la decisión de realizar este "recorte" se fundamenta exclusivamente en los datos recolectados, ya que identificamos que los desempeños citados se encontraban subyacentes en las percepciones manifestadas por la totalidad o, en su defecto, por la mayoría de los casos empíricos, lo cual daba cuenta de la relevancia que tienen las mismas para los propios actores afectados por su desempeño.

## 1. Cómo los partidos políticos manifiestan su identidad ideológica y demuestran su capacidad de debatir

### a. Identidad ideológica

El término ideología ha tenido usos diversos y se le han atribuido multiplicidad de significados. En una primera aproximación, encontramos que Norberto Bobbio establece como significado "débil" de ideología –diferenciándolo del significado "fuerte" originado en el concepto de ideología de Marx– el "conjunto de ideas y de valores concernientes al orden político que tienen la función de guiar los comportamientos políticos colectivos". Ampliando la definición mencionada, David Easton "ve en las ideologías las interpretaciones y los principios éticos explícitos y elaborados que definen los objetivos, la organización y los límites de la vida política y ofrecen una interpretación del pasado, una explicación del presente y una visión del futuro", y conceptualiza específicamente las ideologías *partidarias*, las cuales están "dirigidas a organizar el consenso hacia tipos particulares de líneas políticas y de prácticas de gobierno" (Stoppino, 2002:755, 757).

La identificación ideológica de los integrantes de un partido político con el proyecto que éste sostiene y manifiesta, y la búsqueda de la unidad en torno a una visión y propuestas compartidas, son de suma importancia a la hora de llevar adelante las acciones que buscan alcanzar un mayor involucramiento y compromiso por parte de sus afiliados y de su dirigencia. Por ello se ha afirmado la existencia de una "*necesidad* de la ideología como discurso que *reduce* la realidad, siempre tan compleja, a mapa indicativo; a realidad-compleja-tal-como-puede-entendérsela-y-enfrentársela, o sea tal como puede ser abarcativamente manejada" (Strasser, 2003:241).

Es en estos aspectos mencionados donde "la ideología juega un papel central a la hora de proporcionar los incentivos colectivos que la organización requiere para su supervivencia y desarrollo. En un sentido amplio, ésta se inscribe y cristaliza en todas las actividades partidarias, desde el mecanismo de reclutamiento de militantes hasta la manera en que se presentan las actividades de gobierno"; por ello, "en toda organización partidista los líderes deben expresar esa cierta visión del mundo y del rol de la organización que llamamos ideología" (Abal Medina, 2004:52).

Como ya se vio en el Capítulo I, la consigna de la muerte de las ideologías que trajo consigo el fenómeno de la globalización impactó en nuestro país afectando el accionar de la democracia y sus instituciones. A principios de este siglo, en un contexto de extremo debilitamiento del Estado de Bienestar y desafección de la ciudadanía respecto del compromiso y la participación política, las tradiciones ideológicas que brindaban un conjunto de creencias y valores perdían fuerza, por lo que se asistía a una sustitución de "la membresía política de corte identitario e ideológico que conferían los partidos políticos de masas a una membresía que tentativamente se puede denominar inmaterial y abiertamente compleja" y que exhibe como "sintomático el creciente proceso de desideologización de los partidos políticos contemporáneos…" (Cansino, 2008:98).

Esta situación repercutió a la vez en los comportamientos del electorado, donde "el voto ha dejado hace tiempo de organizarse a partir de identidades colectivas permanentes. Éstas se han tornado múltiples y complejas, improbables de subsumir y organizar políticamente alrededor de ejes discursivos y organizativos estables, lo cierto es que los alineamientos electorales se han tornado más difusos y contingentes" (Scherlis, 2009:132).

Acorde a las opiniones de nuestros entrevistados, se pudieron realizar tres agrupamientos que van de mayor a menor o, dicho de otra forma, una gradualidad que transcurre desde la distinción de identidades ideológicas persistentes hacia una percepción que –lisa y llanamente– descarta la presencia de identidades político-partidarias.

Desde una primera posición, se percibe la presencia de dos grandes identidades partidarias en el espacio nacional, la peronista y la radical, a las que aún sería posible seguir identificándolas, ya que estarían arraigadas a la persistencia de tradiciones, simbologías y sentimientos que perviven en el imaginario colectivo y le otorgan un cierto grado de adhesión por parte de la ciudadanía:

> "Peronismo y radicalismo mantienen cierto nivel de articulación en todo el territorio y en todos los sectores sociales" (K-8).

> "Da la impresión de que a pesar de cierta diáspora que sufrieron los partidos tradicionales, me parece que hay una tendencia a volver al carril de los partidos tradicionales, y que, en todo caso, las experiencias de renovación se dan dentro de las estructuras territoriales tradicionales. Se están fortaleciendo frente a la gente los partidos tradicionales como los canales a través de los cuales todavía se sigue trabajando políticamente, pareciera que el surgimiento de nuevas estructuras partidarias resulta muy difícil" (K-20).

> "Peronismo y radicalismo tienen identidad y tradición que persiste en el tiempo. Todos los partidos nuevos que aparecen no logran éxito ni consolidarse, no sólo por el tema de los recursos, sino porque se enfrentan a identidades muy fuertes, a tradiciones muy pesadas" (K-31).

> "La Argentina tiene identidades políticas pero que no funcionan como partidos. Creo que sin duda hay dos identidades que siguen siendo fuertes, y que son la identidad peronista y la identidad radical" (K-2).

Ya en otro tenor, una segunda posición sostiene que la dirigencia política partidaria se caracteriza por presentar una laxitud ideológica. Desde esta perspectiva se enfatiza que se han debilitado los grandes lineamientos ideológicos que permitían identificar y/o distinguir las diferentes corrientes políticas.

> "La cuestión fundamental de las ideas permanentes, del debate por los grandes relatos y, fundamentalmente, la posibilidad de que se nucleen a través de liderazgos fuertes en Argentina, se ha visto seriamente deteriorada. Parece que no hubiera diferencias entre un partido y otro, esto es un problema de identidades…" (K-3).

> "Creo que se han perdido determinadas construcciones ideológicas, aun dentro de los partidos; cualquiera es cualquier cosa en cualquier momento. Existe una capacidad de cambiarse de andariveles de alianzas, las alianzas en Argentina siguen siendo para estar en contra de algo, nunca son alianzas programáticas reales, tienen sus ruidos internos bastante serios…" (K-11).

> "Yo muchas veces me pongo en el lugar de la gente común escuchando nuestros discursos y yo no estoy tan segura de que a veces definan claramente a qué sector pertenecemos cada uno … me parece que a un ciudadano común no le queda claro quién es cada quién…" (K-13).

Una tercera posición presentó directamente la percepción de un "vacío" de contenidos ideológicos. Vacío que sería acentuado o profundizado por el avance de las nuevas técnicas de marketing político.

> "Entonces no hay diferencia de ideas y no hay ideología, al no haber ideología eso se reemplaza por liderazgos personalistas. Hoy a la política ya no la maneja el ideal sino que la maneja la mercadotecnia, o sea, antes el líder daba su opinión y vos elegías cuál era la que te gustaba, ahora el líder dice lo que la gente le gusta, mide la opinión de la gente…" (K-4).

> "El problema es que los políticos están más concentrados en cómo peinan mejor al candidato que en las ideas que van a expresar" (K-31).

### b. Debate político

En el año 2003, Carlos Strasser advertía sobre la existencia de "un acuerdo bastante generalizado respecto de que la Argentina y –más en general– la América ibérica está hace tiempo manifestando la ausencia de debate político, de un debate político de fondo". Para una fracción significativa de nuestros entrevistados, esta premisa de Strasser seguiría instalada, con diferentes grados de validez en la realidad política de nuestro país, con su correlato de escasez de discusiones sobre las políticas públicas y cuestiones doctrinarias y de debate serio y profundo, especialmente durante el desarrollo de las campañas electorales entre los candidatos. En lo referente a los espacios "hacia adentro" de las estructuras partidarias se expresó una generalizada opinión respecto de la ausencia o prácticamente inexistencia de debate en el interior de los partidos.

Otras miradas visualizan la existencia de un cierto grado de debate político, pero éste se desarrollaría de manera "superficial". Desde esta postura se afirmó que "discutimos muchas cosas pero son pocas las que son importantes" (L-28). En cuanto a los modos o al estilo, las discusiones no se darían en un marco de reconocimiento o respeto mutuo entre los actores –"en nuestra sociedad no se tiene la dinámica de la discusión profunda que se debe dar con respeto y no con descalificativos" (L-21)–, lo que destaca la limitación del debate en torno a "figuras" en detrimento de las ideologías. Esta discusión se generaría sólo en pocos ámbitos, por lo cual tendería a ser acotada y, por último, se entiende que en los debates existentes no es posible definir y contrastar las posturas defendidas en relación con un determina-

do tema, debido a que "hay discursos que se mezclan y que, por lo tanto, no definen claramente a qué sector pertenecemos cada uno" (L-13).

No obstante, se resaltó que en el transcurso del actual período presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, luego del conflicto con "el campo" y del fallecimiento de Néstor Kirchner,[26] se percibe un reverdecer de la discusión y el debate de ideas y propuestas políticas, entendiendo que en la actualidad existe un "debate de poder" en la sociedad argentina.[27]

Afirmaciones tales como "se ha recuperado el debate político ideológico. Hay un debate de poder, la política a través de los partidos o a través de la acción de gobierno les ha ido ganando espacio a otros ámbitos como es el de los medios de comunicación, que imponían agenda, que imponían poder, que imponían decisiones" (L-20) van de la mano de recientes ensayos e informes periodísticos. Por ejemplo, Di Marco menciona que Ballardini expresó que "hay una activación del campo de la política, que no está acotada a un espacio en particular aunque haya juventudes más visibles que otras", lo que configura, de esa manera, "un nuevo clima de época para las juventudes en general, marcado por el retorno de la fe en la política para generar cambios en la sociedad" (Di Marco, 15-5-2011).

> "Creo que en la época del kirchnerismo, aunque no comparto muchas cosas, se han revalorizado los títulos de algunas cuestiones que nos parecen importantes, el rol del Estado, el rol de los de-

**26** En este aspecto, se ha destacado que "el asesinato del militante del PO Mariano Ferreira y la muerte de Néstor Kirchner mostraron que toda una nueva generación se había acercado a la política, convocada por una renovada fe en la participación". Di Marco (2011).

**27** El mismo, además, tiene su correlato en los diferentes espacios mediáticos y con la aparición de publicaciones que apuntan a esta cuestión, entre otras: Sarlo, B. (2011); Feinmann, J. P. (2011); y González, H. (2011).

> rechos humanos, el rol de la política en la economía, un discurso mucho más político que el que veníamos teniendo. Hoy la gente discute" (L-33).
>
> "Pareciera que cierta visión de ruptura y de rebeldía que normalmente se encuentra fuera del Estado, hoy está en el Estado" (L-20).

Este resurgimiento o reinstalación del debate y la discusión política en la sociedad argentina ha sido atribuido, entre otras causas, a un fenómeno de doble entrada en el que "por un lado, existe un sector del oficialismo que ha impulsado a sus jóvenes a un plano visible de la política. Y por el otro, franjas de la juventud que, sin ser militantes kirchneristas, se encuentran atraídas por un discurso que privilegia el tema de los derechos humanos frente a los horrores de la dictadura" (Di Marco, 15-5-2011).

## 2. Representación y movilización

El período de ausencia de debate y de laxitud ideológica en la vida de los partidos políticos tuvo como correlato, entre otros efectos, la carencia o ausencia de proyectos movilizadores y una mayor pérdida de representatividad, lo cual produjo "una especie de divorcio o disociación entre la política y los actores sociales" (M-23).

A la vez, la ineficiencia en el desempeño de su rol de articuladores de las demandas de la ciudadanía trajo como consecuencia que "las estructuras partidarias" dejaran de ser "la polea de transmisión necesaria de los problemas de la comunidad" (M-33), lo que los condujo al "fracaso en la solución de problemas de la población, que se tradujo en desencanto y desconfianza en la política y los partidos" (M-16). Por tales motivos se planteó la exigencia de que "los partidos políticos tendrán que redefinirse en cuanto a cuál es su rol, a cómo van a ejercer

responsablemente un esquema de representación de un grupo social" (M-13).

Por su parte, desde las estructuras internas de los partidos no se observaron conductas que tiendan a una mayor apertura a la sociedad:

> "Los partidos no supieron comprender cuáles eran las herramientas de vinculación, les dejaron ese rol demasiado a los medios de comunicación. No cumplen el rol de un canal de diálogo y una instancia de participación formal entre lo que son las instancias de poder y las organizaciones de la sociedad" (M-21).

> "Hay nuevos sujetos políticos, los partidos políticos tradicionales y clásicos muchas veces no los descubren y no los incluyen" (M-16).

Esta situación, evidenciada en una mayor reducción de la legitimidad de los partidos, puede atribuirse en parte a "la ausencia de mecanismos que consigan hacerles más inclusivos y participativos. Se trata de que la elite tenga incentivos para incluir a la ciudadanía en los procesos de toma de decisión y que a su vez ésta los tenga para implicarse en los partidos" (Alcántara Sáez, 2009:434).

En relación con la capacidad de generar movilización, los actores han expresado, por un lado, que las estructuras partidarias no han generado incentivos que movilicen a la ciudadanía. Esa falta de incentivos fue asociada en gran medida al reducido margen de maniobra que poseen los afiliados para la realización de actividades dentro de la institución partidaria, como así también a la ausencia de posibilidades de desarrollo personal, principalmente por el restringido acceso a la toma de decisiones y a los espacios de conducción, tanto dentro del partido como en los momentos en que éstos han accedido al gobierno.

> "La sociedad interpela a los partidos pero éstos no están en condiciones de canalizar la participación, sobre todo los partidos tra-

dicionales, no hay democratización, los canales están cerrados…" (N-12).

Desde otra perspectiva, se manifestó que los partidos tienen limitados y excluyentes espacios de participación, al no ofrecer "mecanismos para acceder al poder ni para transformar la realidad", sobre todo porque "se fueron dando acciones de gobierno que alejaban aún más a la gente que pudiera estar interesada en la participación política" (N-23).

> "La gente se recluye de participar, reniega de lo político. Las estructuras partidarias limitan la acción de los jóvenes a una militancia básica, sin contenidos" (N-26).

> "Masa intelectual y crítica en este país hay un montón, lo que pasa es que los partidos políticos la expulsan" (N-33).

Por otra parte, fueron mencionadas la profundización y ampliación de prácticas relacionadas con una participación vinculada o determinada directamente con la obligada condición de recibir ciertas contraprestaciones, ya que actualmente la "gente más bien se acerca porque hay alguna promesa detrás de la afiliación o por otros motivos" (N-15). Así, se destaca que "actualmente ni siquiera hay un cartel en la calle que no sea a través del pago de alguien, hasta la cartelería se pega a través de empresas, ya no hay pintadas de militantes, cualquiera que se meta en un partido se mete para recibir algo a cambio, se transformó en un negocio la política, hoy los partidos son eso" (N-24).

La referencia a los "punteros" también surgió en este análisis acerca de las características o herramientas para movilizar. Se afirmó que ellos, preponderantemente en épocas electorales, asumen roles protagónicos, en un marco donde se les permite, o directamente se los habilita, a desempeñarse en espacios, brindándoseles recursos de diversa índole para el ejercicio de prácticas clientelares:

> "El puntero es la degradación del dirigente. A mi juicio, es el que lleva y trae pero no es el que representa, que son cosas distintas. El puntero es el que lleva lo que le dan, el que trae algún pedido: 'che necesitamos tal cosa tal otra'. Ahora, el dirigente, es otra cosa. El dirigente barrial es el que representa lo que la gente piensa, el tipo que sabe pensar por sí mismo, que es capaz de levantarse en una asamblea y discutir, y eso me parece que es un déficit que ha quedado de toda esta etapa que yo mencioné, que fue sobre todo de los años noventa, en la que hubo un vaciamiento y un aletargamiento de la vida política" (M-20).

Por su parte, se hizo hincapié en los canales alternativos de participación que exhiben las organizaciones de la sociedad civil (OSC) frente a los aspectos críticos que presentan en este particular los partidos políticos. Frente a la "crisis de legitimidad de la representación popular, los movimientos sociales suplantan la representación que ejercían los partidos" (M-3). En este mismo sentido, también se afirmó que "como los partidos no ofrecen mecanismos para acceder al poder ni para transformar la realidad, los jóvenes militan en las ONG" (N-17).

En este aspecto, se ha visualizado como un problema la "compleja relación entre lo partidario y lo social que ha alternado improductivamente entre una separación total y una cooptación directa. Sean sindicatos, organizaciones no gubernamentales, asambleas barriales o movimientos piqueteros, los partidos o bien se han negado a reconocerlos como actores genuinos y a buscar articulaciones con ellos, o los han utilizado como meros instrumentos para proveerse de recursos materiales o humanos" (Abal Medina, 2004:113). Esa compleja relación se visualiza al observarse que mientras los partidos políticos "se estructuran y diferencian por oposición entre unos y otros", teniendo "como objetivo ganar las elecciones" y movilizando "intereses de grupos sociales y modelos de distribución de la riqueza social que favo-

recen o perjudican a sectores de la sociedad", las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, "se identifican con causas morales, reivindican acciones del estado, no pretenden aglutinarse (lo que implica que la misma causa sea asumida por una miríada de organizaciones) y no se constituyen por oposición entre ellas" (Sorj, 2010:7).

Esto ha derivado en que si bien tanto los partidos políticos como las OSC son canales fundamentales de participación democrática, "la convergencia entre ambos no es obvia", ya que "representan formas diferentes de hacer política", lo cual deja planteado, de esta manera, el desafío de "recomponer los lazos entre el sistema representativo y la sociedad civil que concentra en la actualidad buena parte de la militancia social y el imaginario utópico de la sociedad" (Sorj, 2010:7).

Finalmente, y como fenómeno reciente, debemos destacar otros aportes que visualizan la existencia de "un reverdecer de la militancia, de la actividad política. Una recuperación de la militancia juvenil casi sorpresiva, que hoy ve que tiene chances de canalizar esa energía por la política y que logra resultados" (N-20).

> "Se recupera la idea de que la política puede transformar la realidad, generando una profunda expectativa e impulsando a la participación. A partir de que Kirchner y su gobierno le dan a la política una capacidad transformadora en la práctica que la gente experimenta en su propia vida comienza a reverdecer esta expectativa de que vale la pena dedicarse a la política porque en serio la actividad política nos puede cambiar la vida" (N-1).

La afirmación que sostiene que se "ha logrado movilizar a los jóvenes levantando banderas de progresismo" (N-26) también tiene su correlato en recientes trabajos de investigación periodísticos en los que se afirma que "el fenómeno de una militancia nueva y renovada que atraviesa varias generaciones hace tiempo

que dejó de ser una mala palabra (…) también es cierto que se vive un momento en particular. No toda la militancia es kirchnerista, la repolitización de la sociedad, la participación partidaria y en movimientos, no viene sólo de la mano del kirchnerismo, sino que lo trasciende tanto en partidos afines como en sus opositores" (Pavón, 4-6-2011).

## 3. La formación de la dirigencia política partidaria en la Argentina

Una de las principales funciones de los partidos políticos es la de ser "agentes de reclutamiento y formación de personal político que luego ocupa –o aspira a ocupar– posiciones en las instituciones del Estado" (Vallés, 2003:352). Dicho en otras palabras, corresponde a los partidos "formar y seleccionar las elites del sistema político", ya que ellos "son la cuna de gran parte de la élite política de las sociedades democráticas, sean las elites de los mismos partidos o las elites parlamentarias-gubernamentales y locales" (Matas Dalmases, 2007:347).

Aproximándonos a esta temática desde el punto de vista de las ciencias de la educación, la formación de un político consistiría en la adquisición, procesamiento y análisis de conocimientos, saberes, habilidades y competencias que le permitirían desempeñar sus tareas en el ejercicio de su profesión. Desde esa disciplina,[28] se sostiene que formarse "es siempre adquirir o perfeccionar un saber, una técnica, una actitud, un comportamiento, es decir, lograr una capacitación". Propiamente, sería aprender,

**28** El autor referenciado menciona tres perspectivas o modelos de formación: la primera, centrada en las adquisiciones, una segunda centrada en los procesos y una tercera centrada en el análisis que integra "a su manera las preocupaciones dominantes de las otras dos: el análisis integra los saberes, el saber-hacer, las experiencias vividas, tratando de darles sentido" (Ferry, 1999:70).

tomando el aprendizaje como "la adquisición de un *savoir faire*, es decir, de una conducta útil para el sujeto o para otros sujetos" (Ferry, 1999:70).

La formación de los dirigentes políticos comprendería entonces un espacio en el que confluyen diversas dimensiones a tener en cuenta. En este aspecto, tomaremos la faz arquitectónica, gubernativa o descendente (que estaría "a cargo del político burocrático"[29]) y la faz agonal o ascendente ("a cargo del político electoral"[30]), para delimitar las diferentes demandas y los diversos requerimientos en lo que respecta a capacidades y talentos para el ejercicio de la actividad política.

Atentos a la distinción establecida y a que los planteos y demandas surgidos de los grupos de discusión y de nuestros entrevistados apuntaron mayoritariamente a las debilidades y carencias de formación en la faz arquitectónica, hemos otorgado preponderancia al tratamiento de la misma. Ésta sería, entonces, "la que se ejercita desde 'arriba hacia abajo', desde los cargos de gobierno o de las magistraturas del Estado" (Medrano, 1981). Agregamos en este aspecto que si bien el concepto de política es "extraordinariamente amplio y abarca cualquier género de actividad *directiva* autónoma", para los fines de abordar la faz mencionada será delimitada como la actividad que ejerce "solamente la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación *política*, es decir, en nuestro tiempo, de un *Estado*" (Weber, 1980:82).

No obstante la preponderancia mencionada, en aras de no perder de vista la necesaria integralidad que exige la formación política, no hemos dejado de lado las capacidades y atributos requeridos para el desempeño en la faz agonal o de lucha por

**29** Ver Medrano (1981).
**30** Ibídem.

el poder (la que se desarrolla "desde 'abajo' hacia 'arriba'", la del "político electoral"). Situación que ocurre en las estructuras partidarias y en los escenarios electorales, pero también en los ámbitos gubernativos, cuando se ha intentado diferenciar entre la racionalidad *técnica* y la racionalidad *política* a la hora del desempeño en un cargo de gestión. En este aspecto, se ha advertido que "tanto la defensa de la 'neutralidad técnica' que reduce los problemas políticos a una mera cuestión técnica, como la reacción democrática que invoca un ilusorio reino de la 'política pura' colocando a la 'política sobre la tecnocracia', resultan perjudiciales por igual a la democracia, pues ésta requiere de cierto equilibrio entre ambos términos antes que la exposición excluyente de uno de ellos" (Iazzetta, 1996:24).

### a. Las estructuras partidarias, ¿formaron dirigentes?

Los antecedentes y experiencias vividas por los actores políticos contactados para nuestro estudio evidenciaron que la problemática de la formación y capacitación, tanto de la dirigencia partidaria como de la militancia, no ha sido una cuestión prioritaria ni tuvo permanencia en el tiempo. Ya sea por las interrupciones del orden constitucional como por las carencias propias en el interior de las estructuras partidarias, esta cuestión se resolvía, o se intentaba resolver, desde otros ámbitos, como lo eran algunos espacios académicos, fundaciones que generaban propuestas alternativas al respecto o agrupaciones internas de los propios partidos que daban respuestas parciales o sectoriales.

> "Hubo una época de bibliotecas donde se hacían lecturas, pero las lecturas eran fundamentalmente de la historia partidaria. Nunca hubo una política de capacitación interna dirigida para el caso de ocupar puestos de gobierno, eso no integra la tradición, las preocupaciones fueron siempre más doctrinarias. No había nada

> de capacitación, en realidad la capacitación la traía el grupo universitario muy ligado a las necesidades de la lucha política universitaria…" (O-29).
>
> "Desde fines de los ochenta hasta hace muy poco desapareció la capacitación política, la capacitación para la gestión. Hubo un abandono de la vida partidaria muy grande, no hay formación de cuadros, no hay formación política. No hay un ámbito que permita institucionalmente de forma más o *menos organizada*, continua, preparar cuadros, ya sea para la vida política como para la gestión pública…" (O-20).
>
> "En realidad, en la estructura partidaria, tanto experiencias de aprendizaje como instancias de discusión política, la verdad es que existe un déficit muy grande…" (O-21).

Para el caso de poseer capacidades adquiridas en otros ámbitos fuera de la estructura partidaria, ellas generalmente no fueron tenidas en cuenta, degradándoselas o desvalorizándoselas a la hora de las designaciones para la integración de las listas electorales o la ocupación de cargos tanto partidarios de conducción como en el sector público.

> "Por más trabajo que uno tenga, capacitación y merecimiento para los cargos, no necesariamente esa es una vara con la que se mide la actividad política…" (O-24).
>
> "Hoy es más una cuestión de parentescos, de amigos, de estar en el momento justo y en el lugar preciso cuando se deciden los armados de lista…" (O-5).

Durante los gobiernos de facto, donde la suspensión de la institucionalidad impedía el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, se paralizaban (por lo menos en lo formal) las actividades partidarias. Estas etapas de inactividad de los partidos profundizaron sus debilidades en las funciones vinculadas a la capacitación.

> "No nos permitían hacer absolutamente nada. Entonces, prácticamente hibernábamos, nos reuníamos algunos pocos; no nos perseguían, pero la actividad política estaba congelada…" (O-4).

> "No era que el partido no te brindaba formación, realmente no se podía, teníamos proscripciones, no teníamos un partido organizado…" (O-10).

Para los períodos en que se restituía el orden democrático, encontramos un amplio consenso entre los entrevistados en torno a la escasez, falta de regularidad o directamente ausencia de actividades de capacitación y formación sistemática en los partidos. Un reducido grupo de ellos, integrado específicamente por aquellos mayores a los 45 años de edad, manifestó haber recibido en el marco de la estructura partidaria esporádicos cursos, conferencias y seminarios de capacitación técnica en un breve período a partir del año 1983, con el retorno de la democracia:

> "Estábamos volviendo a la democracia y la estructura se construía a partir de los equipos que acompañaban a los candidatos y que intercambiaban posiciones…" (O-22).

> "Capacitación en el partido tuvimos en los primeros años de la democracia, en esto los partidos políticos estaban mucho más consolidados que ahora, teníamos equipos técnicos que nos preparaban a nosotros pero también íbamos al interior los fines de semana a capacitar a otros militantes…" (O-27).

Con respecto al gobierno menemista, etapa que se ha referenciado como la de auge del modelo neoliberal y en el que se declamó el fenómeno de "abdicación" de la política, se ha manifestado que:

> "En los noventa, la formación política era casi una mala palabra, incluso había una proscripción social. Si bien no era reprimida, socialmente era muy mal vista…" (O-12).

La insuficiencia, falta de regularidad o directamente ausencia de actividades de formación y capacitación sistemática en los partidos no sólo obedeció a causas extrínsecas como las citadas. La falta de iniciativa o la escasez de acciones desde el propio seno de las estructuras partidarias, en lo que respecta a generar acciones que revirtiesen esta falencia, fue una constante de la vida partidaria y el manifiesto desinterés por parte de las elites en esta cuestión fue, entre otras, una de las razones preponderantes:

> "Creo que hay una visión egoísta de decir 'no formemos dirigentes, los que tengan acceso tratemos de que sean los controlados o los que nos garanticen la herencia dentro del partido'" (O-5).

> "Nunca he visto fondos ni preocupación por la capacitación en el partido, la capacitación no es una cosa que se promueva, no hay interés por generar espacios de formación y de debate" (O-11).

A esta segmentación de experiencias personales vinculadas a los aspectos históricos de la formación y capacitación de las dirigencias partidarias argentinas debemos agregarles la cuestión de la trayectoria o *cursus honorum* de los políticos. Ambos conceptos, trayectoria y *cursus honorum*, necesitan de una breve aclaración con el objeto de vincular su relación en lo que atañe a la formación y a las formas en que ésta es tenida en cuenta o valorizada, ya sea en los momentos puntuales en los que los políticos se proponen competir por un cargo partidario o bien integrar una lista en ocasión de elecciones, o cuando aspiran a desempeñarse en un ámbito de gestión del sector público.

En los ámbitos educativos, al hablar de trayectoria se hace referencia a "un recorrido, un camino en construcción permanente… a un itinerario en formación (…) una trayectoria es un camino que se recorre, se construye, que implica sujetos en situación de acompañamiento" (Nicastro y Greco, 2009:23). Trasladándolo al ámbito de la política, esta necesidad de trayectoria o de contar con

antecedentes probados o un camino recorrido, ya era exigida en los remotos tiempos de la república romana, en la que "la forma establecida de revestir los cargos públicos" exigía "la constitución de una carrera político-administrativa reglamentada desde los puestos inferiores hasta la censura y el consulado (cursus honorum)", donde los integrantes de la aristocracia romana, "criados e instruidos en las tradiciones de las familias dirigentes, poseían la adecuada formación política. Dada su experiencia adquirida en el ejercicio de las magistraturas, constituían luego en el senado el círculo de políticos profesionales más competentes a la hora de tomar las decisiones importantes" (Alföldy, 1987:56-57).

En tiempos más actuales, encontramos que el historial del político, al "tener en cuenta la carrera política, en definitiva su experiencia, puede ser considerado como un buen indicador sobre lo que será su participación en el puesto, al fin y al cabo ésta es la misma estrategia que puede utilizar el partido para convertirle en candidato, los votantes para elegir a un presidente o un departamento de recursos humanos para contratar a un empleado" (Alcántara Sáez, 2009:439-440).

Las percepciones en este aspecto pasaron por fuertes reparos frente a esta realidad, en la que se observa que ni el historial político ni los antecedentes son tenidos en cuenta, que se destaca, entre otros ejemplos al respecto, a través de enunciados como "¡Cuánta gente joven que hoy entra en la política e inicia su carrera siendo secretario de Estado y no se ruboriza!" (F-7) o "Si viene cualquiera que, porque mide bien en una encuesta, es el candidato o la candidata, eso es algo que no puede suceder, esas personas deben socializarse en el marco de un conjunto de ideas y formar parte de un equipo y, cuando aprendan, podrán ser candidatos" (O-24), o también una afirmación peculiar, breve y tajante pero muy contundente a la hora definir esta situación sostiene que "Contacto mata currículum" (O-22).

Estas características vinculadas a la falta de trayectoria y de antecedentes de formación y capacitación fueron ubicadas en el marco de una situación de ausencia de meritocracia en la que "por más merecimientos y trabajo que uno tenga para los cargos, no necesariamente esa es una vara con la que se mide la actividad política" (O-24).

Sería posible afirmar, entonces, que la realidad mencionada, en la que "el desarrollo del cursus honorum por el cual el militante se transforma en dirigente local, luego provincial, y desarrolla toda una carrera hasta llegar a los cargos de liderazgo, que lo convierten en potencial responsable político de un área de gobierno, es parte de una historia de los partidos que ya no describe la realidad sino en forma residual" (Scherlis, 2009:141).

### b. La dirigencia de los partidos argentinos, ¿recibió formación? ¿Dónde y cómo?

Las carencias evidenciadas por los partidos políticos en lo referente a la formación y capacitación fueron suplidas por otras instancias y en otros espacios. Para el caso de los entrevistados e integrantes de los grupos de discusión mayores a los 55 años, quienes narraron sus experiencias vividas alrededor de la década del 60 y los primeros años de la década del 70, la metodología que más se utilizó para su formación fueron las lecturas individuales y/o grupales, como así también las posteriores discusiones reflexivas en grupos sobre los documentos leídos. Cabe destacar que la mención y la valoración de este tipo de formación se observó especialmente en los entrevistados e integrantes de los grupos de discusión mayores a los 55 años, los cuales narraron sus experiencias vividas a fines de la década del 60 y los primeros años de la década del 70:

> "Te describo una reunión, era en torno a una mesa con lo que llamábamos documentos; éstos eran impresiones que leíamos en la discusión política. Esos documentos eran elaborados por la cabeza de las organizaciones que, como no había otros medios, tomaban textos de libros, hacían un compilado que luego era discutido. Había una fuente heterogénea de lectura, la lectura era probablemente desordenada, pero leer era un instrumento no sólo mío sino de la militancia de esa época. El que no leía estaba afuera…" (P-19).

> "Nosotros un sábado nos juntábamos a leer y discutir capítulos, éramos chicos a los que nos gustaba la política, que la sentíamos, y además de incorporar esos conocimientos doctrinarios también teníamos la posibilidad de interactuar con experiencias de gente mucho mayor que nosotros. Muchas veces vivenciábamos sus historias como si hubieras estado ahí, como si hubiéramos sido testigos también…" (P-5).

Posteriormente, ya iniciada la década del 70 y luego, en los comienzos de la etapa democrática a partir de 1983, la participación juvenil y la actividad política se instalaron fuertemente en los ámbitos de las agrupaciones juveniles vinculadas a los partidos y especialmente las agrupaciones universitarias.

> "Las actividades (de formación y capacitación) se limitaban a la agrupación estudiantil universitaria pero que era partidaria. Nosotros ahí teníamos cuestiones vinculadas a la historia, a la historia del partido pero dentro de la agrupación universitaria, no en la estructura del partido directamente, sino de manera indirecta…" (P-8).

> "La capacitación se deja librada a los grupos, no es una tarea que el partido asume como tal. En mi juventud participé de un grupo de reflexión política. De mi generación universitaria, muchos fuimos fundadores de agrupaciones. Ahí hay una gran preocupación por el tema de la formación, aunque siempre una formación más ideológica, más doctrinaria que organizacional…" (P-29).

> "Yo participé en los primeros años de militancia, a partir de 1983, en agrupaciones políticas en donde se le daba una prioridad alta a la formación, que si bien era una formación no formal estaba dentro de lo prioritario de la organización…" (F-7).

Respecto a la década del 90, las menciones sobre esta etapa afirman que a las carencias estructurales históricas de los partidos en estos aspectos que estamos abordando, se sumaban las limitaciones o, tal lo citado precedentemente, la "condena" social al involucramiento en actividades partidarias y a la política en general. En este sentido, se ha afirmado que "entre fines de los ochenta hasta hace muy poco, desapareció la capacitación política, la capacitación para la gestión" (P-20). Luego de la crisis de 2001 y del rechazo o condena social a la política a través de la frase "que se vayan todos", lentamente fueron resurgiendo ámbitos y espacios que abordaron las cuestiones de la formación y capacitación. Inicialmente, estas temáticas se propiciaron desde espacios generados por ONG y/o por organizaciones de la sociedad civil en general.

> "Creo que las organizaciones de la sociedad civil tomaron las banderas que abandonaron los partidos políticos en cuanto a instancias de formación…" (P-26).

> "El tema de la capacitación comenzó a resurgir después del año 2001, me parece que hubo una reconsideración de la dirigencia de ver desde qué lugar uno podía dar otra imagen, otro trabajo desde la política. Desde ese año visualicé que empezaron a proliferar un conjunto de institutos de formación pero no dentro de la estructura del partido…" (P-13).

### c. Percepciones acerca de la formación política de la dirigencia partidaria en tiempos presentes

Basándonos en los datos empíricos recolectados y las características de la situación histórica desarrollada precedentemente,

una primera aproximación permitiría afirmar que la formación política integral de la dirigencia partidaria argentina fue considerada deficiente e insuficiente.

En primer lugar, la insuficiencia más notoria y que fue mencionada con mayor frecuencia ha sido la carencia de una adecuada formación *técnica*, entendida ésta como la que brinda una capacidad, destreza o habilidad para llevar adelante una tarea específica en los ámbitos gubernativos, haciendo referencia a las técnicas del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Este tipo de formación se recibe en ámbitos que generalmente otorgan certificaciones formales, es decir, en instituciones educativas, asociaciones y/o fundaciones cuyo fin es generalmente brindarle al dirigente político herramientas conceptuales y/o prácticas con las cuales pueda orientarse en su labor vinculada a las problemáticas públicas.

En este aspecto, se destacó un considerable desconocimiento de tales herramientas por parte de políticos que acceden a ocupar cargos públicos, que tienen en el ejercicio de sus funciones un desempeño caracterizado por la improvisación y la ausencia de conocimientos generales previos acerca de las problemáticas concretas que deberán afrontar:

> "Hay mucha más preocupación por lo doctrinario, por las cuestiones ideológicas, te diría, y hay muy poca preocupación por las políticas públicas, por la dimensión organizacional de la política, por la dimensión del Estado. El político tiene que entender de lo que se trata y no puede quedar sometido sólo a lo que el personal técnico le dice…" (Q-29).

> "Nuestra sociedad no se merece seguir soportando dirigentes políticos y funcionarios improvisados que llegan a la función y recién van a ver qué van a hacer…" (Q-5).

Asimismo, se advierten las consecuencias negativas generadas por esta situación, entendiendo que la misma provoca notorios perjuicios a la sociedad e ingentes costos económicos:

> "Muchos dirigentes políticos que llegan a ocupar cargos públicos se terminan formando ya con responsabilidades de gobierno, con todo el riesgo que esto conlleva. Es lo mismo que darle la licencia de chofer de colectivos a una persona a los 300 kilómetros después de haberla subido y de entregarle el volante sin la más mínima experiencia conduciendo colectivos. Por supuesto que alguno llega y probablemente alguno se convierta en un gran chofer, pero el hecho concreto es que en esos trescientos kilómetros estuvimos todos en vilo porque no sabemos qué puede suceder con alguien que lo hemos escogido al azar, porque nadie tiene la más mínima garantía de su formación…" (Q-1).

> "Lo que noto es que hay muchos dirigentes políticos que llegan a un cargo en el que, mientras aprenden, lo hacen a costa de la gente y entonces están seis, siete meses aprendiendo y haciendo macanas. Eso genera mucha ineficiencia y le cuesta mucho dinero al Estado. Verdaderamente, todos lo estamos pagando, pero eso es porque no hay formación" (Q-14).

Para la faz agonal también se hace necesaria la adquisición de otras "técnicas", como las técnicas de negociación, de deliberación parlamentaria, la oratoria y retórica. Entre los entrevistados, la ausencia de formación con estas características fue frecuentemente resaltada, entendida como aquella que es necesaria para la "práctica concreta", para la "acción en terreno", ya que incluye habilidades y competencias que son exigibles para las interacciones "estrictamente políticas", las que establece el político con sus pares en los ámbitos partidarios, con los actores que representan a los diferentes factores de poder y con los distintos sectores de la sociedad con los que debe vincularse. Las mismas abarcan tanto las actividades intrapartidarias como las de gestión, en el caso de

ocupar cargos partidarios o en alguna de las instancias de gobierno en sus diferentes niveles.

> "Una persona con gran desarrollo técnico que no tenga una mirada política puede llegar a hacer mucho daño, una persona con una mirada técnica y una mirada política puede llegar a ser muy beneficioso…" (Q-25).

> "Sería importante que los partidos capacitaran a sus cuadros, porque después llegan al gobierno funcionarios que no tienen una capacitación desde el punto de vista político…" (Q-3).

> "Tengo más experiencia de gestión que experiencia de armado político…" (Q-18).

La aprehensión y el dominio de estas dos variantes de la formación, la *técnica* y la *política*, resalta la importancia de una formación que abarque estas dos dimensiones consideradas imprescindibles e indivisibles a la hora del desempeño en ámbitos de la administración pública, ya que "la racionalidad técnica procura respetar el marco normativo formal y la racionalidad política debe aceptar la inherente conflictividad de los diferentes roles que la burocracia realmente desempeña" (Ozslak, 1984:275). Al respecto se destacó:

> "La formación política tiene que tener un costado técnico y un costado político ideológico, y las dos cosas deben estar de la mano. Hoy, un político no puede ser sólo técnico ni sólo político, debe haber una mezcla de estas dos cuestiones porque el ejercicio de la función pública no es una cuestión en la que uno puede improvisar, uno tiene que conocer cuestiones técnicas para poder tomar decisiones políticas, (…) no se pueden tomar decisiones solamente asesorado por gente que supuestamente sabe, se tiene que tener una idea macro de la cuestión para hacerse cargo de un área" (Q-24).

> "Tenemos un déficit fundamental de formación personal de los dirigentes. Necesitamos dirigentes formados y no sólo dirigentes

capacitados; en todo caso, las capacitaciones son una cuestión más ligada a la academia. Necesitamos dirigentes formados que sepan establecer prioridades dentro de un marco ideológico doctrinario…" (Q-21).

"Yo mantengo un perfil técnico pero no quiero ser un técnico solamente, quiero ser un político con capacidades técnicas, no comparto esa división de lo técnico y lo político…" (Q-26).

CAPÍTULO VI

# Propuestas para el fortalecimiento de los partidos políticos: de las más generales a la demanda de la formación/capacitación política de sus miembros

> "Todos los políticos quieren ser presidente de la Nación, en todas las provincias los políticos quieren ser candidatos a gobernadores, quien alguna vez fue candidato a concejal o fue concejal quiere ser intendente; esto es inexorable, pero también es inexorable que no todos van a ser intendentes, que no todos van a ser gobernadores, que no todos van a ser presidentes. Pero es muy importante que trabajen todos los días de su vida como si mañana pudiesen serlo y tuviesen dedicación a esa actividad como si mañana pudiesen serlo" (F-3).

## 1. Propuestas generales

Las respuestas y aclaraciones emitidas por cada uno de los entrevistados dejaron planteadas una serie de debilidades y amenazas a las que están expuestos los partidos políticos. Las mismas tuvieron un correlato propositivo en el que se expusieron una serie de interpretaciones y propuestas con el fin de superarlas o, al menos, dejar planteadas alternativas con ese objetivo.

La necesidad de partidos políticos que operen bajo ciertos requisitos básicos de institucionalidad y la recuperación de principios y valores en sus prácticas son dos condiciones que se plan-

tearon como imprescindibles en un contexto de "reconstrucción" de los mismos.

El cumplimiento de esos requisitos básicos de institucionalidad daría como resultado un accionar previsible, profundizando de esa forma el rol de los partidos como actores fundamentales en el afianzamiento de una democracia estable y sustentable en el tiempo. Por su parte, la recuperación y difusión de principios y valores que emanan de sus lineamientos doctrinarios y el desafío de "llevar a la práctica" los mismos "equipando los mensajes doctrinarios y valorativos con propuestas realistas, concretas, posibles y de convocatoria comunitaria" estaría dentro de las prácticas que permitirían "generar o recuperar" un sentido de pertenencia entre sus integrantes fortaleciendo a los partidos en sus aspectos organizacionales.

Las dos condiciones citadas confluyen cuando se mencionó que la participación en los ámbitos partidarios exhibe un "cierto nivel de organización (…) pero con bajos niveles de institucionalización", ya que "priman las organizaciones agrupacionales por sobre las instituciones partidarias y en general esto, si bien es la forma en que naturalmente se ha dado la vida política, podría, sin desaparecer, tener un grado de organización mayor para canalizar toda esa movilización" (R-20).

La falta o ausencia de una pertinente jerarquización de la actividad política en el marco interno de los partidos fue otra de las falencias planteadas, en el convencimiento de que la misma no debe tener "un rol de segunda categoría para quien no puede ser electo o para el que no puede tener funciones en el gobierno" (R-1), proponiéndose la desvinculación de los cargos partidarios a la hora de ocupar cargos públicos y la necesidad de mejorar la representación tendiendo a la equidad de géne-

ro[31] y generacional incentivando un proceso de democratización que promueva:

a. un recambio dirigencial
b. un ámbito que facilite la libre expresión, el debate y los disensos
c. flexibilización y apertura de los canales de participación que permitan una amplia pluralidad en las convocatorias que permitiría:
   - un mayor protagonismo a la ciudadanía en la construcción de las plataformas electorales para que se puedan plasmar propuestas en función de sus demandas.
   - la inclusión de sectores marginados y/o excluidos mediante un trabajo de los partidos en su interior para que, en simultáneo, se proyecten socialmente con el objeto de "empoderar a sectores excluidos de la sociedad" en pos de una mejor representación de los mismos.

> "Encontrar una manera de canalizar todas esas tensiones de desigualdad en una mayor democratización. Se necesita más participación en la conducción política de los partidos (…) sería una democratización en clave generacional y en clave de género" (R-12).

Se exigió, además, la adopción de nuevas formas de comunicación política adaptadas a las nuevas tecnologías y el estable-

---

**31** En este aspecto, Marx, Borner y Caminotti exponen cuatro argumentos que estimulan la adopción de cuotas de género como herramienta en pos de ese objetivo: "la perspectiva de la justicia; la de los intereses especiales de su género; el argumento de la diferencia y la perspectiva de los modelos de rol. El primero de ellos sostiene que las mujeres conforman la mitad de la población y su subrepresentación afecta la legitimidad de la democracia. El segundo enfoque asegura que las mujeres poseen intereses especiales, que sólo pueden ser representados por ellas. La tercera aproximación sustenta que las mujeres tienen cualidades distintivas que deben ser integradas a la vida política. Por último, la perspectiva de los modelos de rol asegura que una mayor cantidad de mujeres en ejercicio de cargos públicos contribuye a erosionar los prejuicios sexistas y alienta a más mujeres a involucrarse en la arena política" (citado en Martín, 2009:98).

cimiento de redes de trabajo con la sociedad civil, vinculándose con las universidades y los centros de estudios bajo una tónica de adaptación y apertura a los nuevos actores sociales provenientes de la sociedad civil.

> "Los partidos políticos deben ser quienes abran el juego al desarrollo de los movimientos sociales que, durante mucho tiempo con su lucha y con su organización, fueron capaces de poner en la agenda pública, no solo de poner en la agenda pública, sino también de dar soluciones y alternativas a los problemas concretos de la gente, y creo que es un momento político e histórico en el que esas coaliciones, esos acercamientos, esas construcciones deben fortalecerse cada vez más" (R-27).

La problemática que plantea la transparencia (o la falta de ella) en los partidos políticos, entendiendo la misma como "la existencia de claridad y probidad en la proveniencia, distribución, manejo y uso de los fondos con que estos cuentan para financiar sus actividades, tanto electorales como no electorales" (Sánchez, 2006:27), fue exhibida como una de las causales de distanciamiento de los partidos con la ciudadanía, donde se reclama un esquema de rendición de cuentas que garantice la transparencia en el manejo de los fondos de los partidos mediante un estricto control de los recursos económicos, en los que estén claramente determinados su origen y su utilización.

> "Cuando digo mejores partidos políticos hablo de una organización democrática, con una financiación transparente, con una fuerte vocación por el conocimiento y la discusión. Los partidos tienen que volver a ser usina de discusión y de pensamiento, es ahí donde se discuten, donde se amasan las propuestas para que la sociedad discuta sobre ideas y su futuro" (R-19).

El requerimiento de una mayor continuidad y permanencia en el tiempo de las actividades partidarias para que no queden

limitadas a los períodos electorales o reducidas a las actividades de campaña política fue otra de las exigencias planteadas con unanimidad y, finalmente, la demanda de una adecuada regulación normativa.

## 2. Las exigencias de formación

En relación con la problemática ya expuesta sobre la formación política de la clase dirigente, se ha afirmado que "el progreso de la política en términos de su calidad, entendida como el mayor grado posible de atención y resolución de los problemas de la sociedad, es insoslayable si no viene acompañado con la mejora de la calidad de los políticos, (…) esta no progresa si en el seno de los políticos no se alcanzan cuotas específicas de calidad" y se señala que "… en este sentido, dos son los elementos que aparecen como determinantes: el primero se refiere al propio proceso de formación del político en el conocimiento y manejo de cuestiones y habilidades propias de su actuación, mientras que el segundo tiene que ver con la presencia de mecanismos institucionales adecuados así como con la existencia de incentivos suficientes donde el político pueda desarrollar una carrera profesional medianamente estable, consistente y previsible" (Alcántara Sáez, 2009:437).

Teniendo en cuenta el primero de los elementos determinantes mencionado, se ha advertido que, si bien son observables actividades de formación, tanto desde el ámbito público como desde la sociedad civil, "la mayoría de los partidos latinoamericanos no cuentan con verdaderos programas de capacitación de sus cuadros profesionales, lo que merma su capacidad de propuesta programática así como también su habilidad para captar las demandas y necesidades de los ciudadanos (…) Invertir en capacitación es una de las cuestiones que los partidos deben realizar, toda vez que es

uno de los incentivos que pueden emplear para hacer más atractiva la participación interna" (Freidenberg, 2009:5).

Abordando esta cuestión desde un punto de vista normativo, en nuestro país la regulación de la formación de dirigentes políticos inicialmente está prevista en el artículo 38 de la Constitución Nacional, en la que se reconoce a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático y se expresa que "el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes". El texto constitucional particulariza y remarca la necesidad de que los partidos políticos destinen fondos a esta última función debido a que es una tarea de fundamental importancia al poseer éstos el monopolio de las candidaturas y, por ende, ser las instituciones que tienen en sus manos designar a las que van a detentar los cargos en los distintos poderes del Estado.

En el año 2002, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, Ley Nº 23.298, creó el Fondo Partidario Permanente con la finalidad de "proveer a los partidos reconocidos de los medios económicos que contribuyan a facilitarle el cumplimiento de sus funciones institucionales". Por su parte, la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, Ley Nº 26.215, abordó el tema desde la óptica económica y en su artículo 5, sustituido por el Art. 47 de la Ley Nº 26.571, plasmó en ley lo dispuesto por el Art. 38 de la Constitución Nacional: "El Estado contribuye al normal funcionamiento de los partidos políticos reconocidos en las condiciones establecidas en esta ley. Con tales aportes los partidos políticos podrán realizar las siguientes actividades: a) desenvolvimiento institucional; b) capacitación y formación política; c) campañas electorales primarias y generales". Cabe resaltar el artículo 12 porque en él se establece que "los partidos deberán destinar por lo menos el veinte por ciento (20%) de lo que reciban en concepto de aporte anual para desenvolvimiento institucional al financiamiento de

actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación". El artículo culmina advirtiendo que esta obligación incluye tanto a los partidos nacionales como a cada uno de los partidos de distrito y con una sanción para quienes no cumplan con lo dispuesto en el mismo.

Bajo ese marco normativo, la tarea de formación en los partidos políticos debería emprenderse con la intención explícita de desarrollar sus capacidades mediante la cualificación de sus integrantes, con atención a las dinámicas de recambio de sus miembros dirigentes y a la necesidad de poseer la idoneidad pertinente a la hora de asumir eventuales roles gubernamentales, por lo cual el desarrollo de un esquema de formación permanente tendría que incluir la capacitación en las diversas destrezas relacionadas a su actuación política tanto de dirigentes como de afiliados.

Capacitación y formación significan "más estudio de la realidad aunque también de los principios doctrinarios, a fin de ir adecuando éstos a los cambios de aquella. Además, significa la dotación de herramientas para la acción directa de los afiliados en la vida pública", destacándose, con respecto a las características de la militancia, que deben superarse los viejos esquemas en los que "a un militante se lo tiene que capacitar sobre cómo pinta un paredón o como pega un afiche, al militante político hay que capacitarlo realmente para que sea una polea de transmisión entre el Estado y la sociedad, que sea una polea de transmisión social" (S-10).

Por otra parte, priorizar la formación de cuadros jóvenes fue otra de las demandas planteadas. La generación de "espacios de formación volcados a jóvenes tiene que instalar el debate, que los jóvenes empiecen a pensar el futuro, no usar a los jóvenes como un objeto simplemente para hacer la militancia de base,

sino sentarlos a pensar, porque ellos son los que van a tener que solucionar los problemas del futuro" (S-26).

Entre las principales debilidades detectadas/enunciadas por los entrevistados surgió la de la falta de regularidad y, en algunos casos, la afirmación de una notoria ausencia, o directamente inexistencia, de acciones destinadas a la formación política y a la capacitación de sus integrantes por parte de las estructuras partidarias.

Y si bien en este aspecto fueron mencionadas las acciones del Estado, de fundaciones y de otras organizaciones de la sociedad civil, se hizo hincapié en la ausencia de lineamientos claros y concretos con respecto a potenciar la formación y capacitación dentro de las acciones prioritarias a desarrollar en el marco de las dinámicas partidarias, como así también la permanencia o continuidad en el tiempo de las mismas. Cabe agregar que si bien las disposiciones normativas que establecen destinar fondos presupuestarios a estas actividades resultaron ser públicas y conocidas por la mayoría de los entrevistados, las mismas no se han visto plasmadas en las agendas de actividades partidarias, "ignorándose" acciones de formación/capacitación por parte de los miembros de los partidos o, lisa y llanamente, afirmándose que no se evidencian actividades de ese tipo más allá de que estén obligados por ley (y que los fondos estén a disposición) a ejecutar los presupuestos destinados a esta finalidad.

### a. ¿Quién o quiénes estarían en condiciones de asumir las tareas de formación política?

Pasando a la cuestión sobre quién o en quiénes debería recaer la tarea de promover la capacitación de los miembros de los partidos para posibles desempeños, tanto en cargos partidarios como en el sector público, surgieron dos alternativas.

La primera de ellas sostiene que la institución partidaria debería integrar en su interior una estructura permanente destinada exclusivamente a la capacitación política, es decir, crearse escuelas de formación política.

> "Creo que los partidos deberían tener su escuela de formación de dirigentes abierta los trescientos sesenta y cinco días del año, como eran los partidos de masa (…) Los partidos que logren establecer un ámbito de formación permanente y que tengan la capacidad de impulsar a las personas que se destaquen dentro de esos espacios, es el camino para ir reciclando y recuperando los partidos políticos desde otro lugar, sin establecer que aquellos que se gradúan o que asisten a una escuela de formación política necesariamente estén obligados a ocupar cargos (…) no todos los que asisten a una escuela de formación política estarán en condiciones de ser candidatos o de ocupar espacios de toma de decisiones en las primeras esferas, pero me parece que también si ninguno que se forma accede, se desalienta la formación, se desalienta el esfuerzo" (S-24).

> "El partido tiene que cumplir una función que no puede cumplir ninguna otra institución, que es la capacitación de dirigentes" (S-1).

> "Me parece que un gran aporte de los partidos políticos es la formación de cuadros para eventuales gobiernos. Y además le daría una actividad permanente (…) entre campaña y campaña es muy importante la formación de cuadros (…) prepararse para gobernar, ese sería el gran esquema de un partido político, pero no todos los partidos van gobernar, bueno, pero que se preparen para ser oposición" (S-17).

La segunda de ellas argumenta a favor de la creación de redes permanentes de interacción con las universidades y/u organizaciones de la sociedad civil, tratando de establecer o revitalizar vínculos con instituciones capaces de aportar su experiencia y/o sus recursos humanos.

> "No quedarnos sólo en la pretensión de constituir capacidades propias, sino tener inteligencia para tener suficiente capilaridad donde está ese conocimiento y crear redes de solidaridad y complicidad con aquellos que están en las instituciones y tienen los instrumentos, las herramientas, la tradición, la historia para responder a esos temas" (S-18).

Se resaltó la significación del aporte de la universidad como institución y la necesidad de que asuma "un papel preponderante", porque "creo que no hay un ambiente más heterogéneo, complejo, heterodoxo, holístico, que la universidad" (S-11). En este aspecto, se remarcó la importancia de que la "universidad salga a ofrecer ofertas concretas, políticas y programas de extensión, ofrecer capacitación a los partidos políticos" (S-29), destacándose que "las universidades públicas y privadas, así como generan escuelas de negocios, tendrían que apuntar a las escuelas de gobierno" (S-26).

Se explicitaron, además, posibles causas que impiden esta confluencia de intereses y objetivos, mencionándose entre ellas ciertos prejuicios y que "si bien las universidades argumentan a favor de la capacitación de los partidos políticos, después no les gusta mostrarse con un partido político, pretenden que estén todos juntos, pero cada uno forma sus propios cuadros para su propia gestión" (S-17).

### b. ¿En qué capacitar? Contenidos

En cuanto a los objetivos y contenidos que deben poseer los programas de formación política, se hizo una primera distinción entre una formación empírica y otra más orientada a la formación en valores.

Para la primera, los contenidos a desarrollar deberían ser los que brinden un conocimiento adecuado del ejercicio efectivo

de las actividades que competen a un político y los posibles efectos y experiencias concretas que de ellas se derivan:

> "Me parece muy bueno gente con discursos magistrales desarrollando una teoría, pero quienes pretendemos ocupar cargos políticos me parece que tenemos que partir de la cosa pragmática, causas, resultados, consecuencias (…) Me gusta cuando me cuentan experiencias y me dicen cómo ajustar las cosas, cómo resultó la aplicación de tal o cual política en tal o cual lugar" (S-13).

> "Se lo capacita primero transmitiendo experiencias reales de lo que se ha vivido, si solamente a mí me van a capacitar en la doctrina, para eso compro un libro y lo leo en mi casa" (S-11).

Para la segunda, la formación orientada a valores, los contenidos tendrían la función de inculcar un conjunto de principios y valores que proporcione un marco orientador y una guía para el accionar político.

> "Formar a la dirigencia en una conducta en política. Me parece que esto es mucho más importante que enseñarles lo que pueden aprender en una universidad o lo que pueden entender en un curso de ciencia política o en la misma práctica parlamentaria, me parece que lo importante es que aprendan nuestros valores (…) La formación política, para mí, es conocimiento, pero sobre todo es que en tus prácticas vos no permitas que se hagan en tu partido las cosas que vos creés que no se tienen que hacer en nuestra democracia, la escuela es la vida política de todos los días" (S-2).

Una segunda distinción surgió en el momento de establecer los contenidos sobre la base de intereses "individuales", adoptando éstos para "convocar a la gente por temas de interés y que vea entonces en los partidos una herramienta de viabilizar su tema de interés, que se puede traducir en un proyecto, que además puede llevarse a la práctica" (S-7) o, en un sentido más amplio, exten-

diendo esa gama de intereses individuales a un espectro más vasto o "comunitario" en el que surgen contenidos o demandas que implicarían, entre otras modalidades de gestión, la planificación de políticas sobre la base de procesos de participación y el diseño e implementación de proyectos vinculados a las demandas sociales en un marco de apertura y de empoderamiento de la sociedad.

> "En la formación se tiene que dar como cuestión sustancial el sentido de la política y la necesidad de que esa política se vincule con la resolución de los problemas de ese conjunto de personas que es la sociedad" (S-23).

> "Es imposible no asociar la actividad política, si se quiere tener éxito en la convocatoria, a vivencias, sucesos, realidades que nos abarcan a todos (…) probablemente haya que tomar el caso del amigo, conocido o vecino desprotegido, que se convierte en un caso social como la forma de tomar contacto con ese problema para analizarlo políticamente en el ámbito que corresponda (…) los dirigentes políticos de distritos pequeños, de ciudades pequeñas, podemos hacer un aporte muy significativo porque es mucho más fácil aquí poner a funcionar andamiajes partidarios con ejes convocantes que permiten atraer el debate con la posibilidad de ver resultados en ámbitos muy próximos" (S-1).

### c. ¿Cómo capacitar? Estrategias de capacitación. Métodos

Entre los procedimientos y métodos para implementar procesos de formación surgieron una serie de propuestas que avalaban herramientas tradicionales, como así también la demanda de adoptar nuevas tecnologías y métodos de enseñanza-aprendizaje innovadores o más "participativos o interactivos". Encuentros e interacción con actores políticos y sociales, foros de discusión, cursos presenciales, charlas, grupos focales y talleres temáticos bajo el marco de la utilización de las

nuevas tecnologías de información y comunicación (NTICs) estuvieron entre las "nuevas herramientas de trabajo" a ser utilizadas.

> "Para mí, hoy por hoy, la mejor metodología es la del taller, el grupo focal, pero sobre todo el taller. Hacen falta capacitadores más que docentes, el docente va y enseña lo que sabe, pero el capacitador trata de instalar una capacidad o de potenciar una capacidad existente. Hay que tener una metodología participativa como la del taller, no se trata de ir y dar una clase, se trata de ir y dar un taller participativo" (S-17).

Los métodos de "estudio de casos", la formación de "gabinetes en las sombras", la gestión por proyectos y los "laboratorios de gobierno" fueron menciones que aluden a la necesidad de una formación que incluya y profundice los aspectos prácticos.

> "Nuestro espacio político debe funcionar como escuela de gobierno, construir los equipos, laboratorios de gobierno, gabinetes en la sombra y planes anuales y quinquenales" (S-16).

### d. ¿A quiénes dirigir los mayores esfuerzos de formación?

En este aspecto y frente a la realidad de una sociedad como la nuestra, en la que todavía son observables altos porcentajes de población bajo los índices de pobreza e indigencia, se destacó que "el desafío mayor está en cómo trabajamos con los sectores más humildes de la población para que ellos puedan ser representantes de ellos mismos" (S-20).

Finalmente, teniendo en cuenta las diferentes manifestaciones de participación juvenil, observada como un fenómeno de renacimiento de las juventudes militantes[32] o, desde otro ángulo,

**32** Ver Di Marco (2011) y Pavón (2011).

calificada como una militancia que va adquiriendo "distintas formas de compromiso"[33], se expresó, con respecto a hacia dónde direccionar los principales esfuerzos de formación:

> "Creo que hay que hacer una gran preparación de los jóvenes, de las generaciones intermedias hasta 45 años (…) ahí hay que poner todo y preparar una nueva dirigencia formada" (S-4).

> "Creo que primero hay que ir en busca de los jóvenes, en muchos casos ellos están estudiando en la universidad, están capacitados; no hay que capacitarlos, sino orientarlos en lo que tiene que ser su desarrollo profesional, político" (S-9).

**33** Ver López (2011).

CAPÍTULO VII

# Reflexiones finales

El presente trabajo tuvo como propósito inicial establecer algunos lineamientos y acciones que tendiesen al fortalecimiento de los partidos políticos argentinos en el marco doctrinario del humanismo cristiano. Con esta premisa y ya en el epílogo del mismo, se hace necesario destacar que apuntar a mejorar el desempeño de los partidos políticos implicaría –además de lo aquí plasmado hasta ahora– obtener un cúmulo mayor de elementos que permitan analizar ese posible mejoramiento, contrastándolo ya sea con prácticas históricas de los mismos, con desempeños factibles de ser alcanzados o con un posible funcionamiento óptimo o ideal.

El análisis comparativo con el funcionamiento de partidos políticos de otros países surge como otra demanda o posibilidad. En este aspecto, por razones de ubicación geográfica, niveles de desarrollo socioeconómico y características culturales, sería conveniente realizar análisis comparativos con partidos políticos de países situados en América Latina.

Agregamos, además, atentos a observaciones que se nos realizaran durante la exposición de un estado de avance de este trabajo en el X Congreso de la SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político), que la evolución y desempeño de los partidos políticos provinciales también merecería un abordaje puntual

desde un enfoque de política comparada, atentos a la "desnacionalización" del sistema de partidos argentinos, a su evolución histórica y a la diversidad de las realidades socioculturales que presentan nuestras provincias.

La amplitud y complejidad de los abordajes planteados excedió la posibilidad de encarar dichas problemáticas en esta instancia, lo que nos deja en claro que muchas y variadas son las tareas pendientes y los interrogantes que quedan abiertos. En este sentido, se puede afirmar lo mismo respecto de los ejes trabajados, ya sean los que abordaron los lineamientos doctrinarios del humanismo cristiano, los aspectos jurídicos y los culturales.

En lo que respecta al humanismo cristiano, su marco doctrinario ofrece una serie de ideas, principios y valores que resultan sustanciales para quienes, en el ámbito de los partidos políticos que adhieren a esos lineamientos, trabajan para el desarrollo y profundización de los regímenes democráticos. Los mismos fueron rescatados y destacados por los entrevistados que se identifican con ellos y que los distinguieron como fuente de inspiración para su ideario y para el establecimiento de sus objetivos y orientación para la acción en los espacios partidarios y el accionar político en general. Quedó planteada, además, para quienes adhieren activamente a estos principios como rectores de su conducta de vida, la necesidad de un apoyo más concreto por parte de quienes integran y conducen las estructuras eclesiásticas.

En lo vinculado a los aspectos normativos, se ha visto que la legislación sobre los partidos políticos, a lo largo de la historia de nuestro país, ha sido amplia y variable. Se ha sancionado una gran cantidad de leyes y decretos, confeccionados tanto en períodos constitucionales como en períodos de gobiernos de facto, normativa que no necesariamente redundó en una percepción sobre un mejor accionar de los partidos políticos.

Las cuestiones relacionadas con la cultura política imperante en la sociedad argentina y cómo ésta influye o penetra en los intersticios de la vida de los partidos políticos deja también "mucha tela para cortar", especialmente en lo que respecta a la preeminencia del accionar de los actores individuales por sobre los actores colectivos, lo que nos podría otorgar una "pista inicial" en la búsqueda de características relacionadas con las carencias o limitaciones que tendría la sociedad argentina frente a los desafíos que presenta llevar adelante emprendimientos o proyectos colectivos.

Respecto del involucramiento y compromiso con la vida pública, estaría afectado, o atenuado, por un escenario en el que se correlacionan ciertos rasgos de anomia con una débil o muy baja institucionalidad. Esta ecuación estaría impactando en los usos, costumbres y valores que limitan o afectan los niveles de participación política de la sociedad y, puntualmente, en las prácticas internas de los partidos políticos.

Entre las disfuncionalidades o principales problemas expresados se evidenció la ausencia de regularidad en el quehacer o tarea de las organizaciones partidarias. La apertura de los locales o espacios físicos que poseen los partidos políticos sólo durante los períodos electorales fue vista como una debilidad que exige revertirse mediante el ejercicio y permanencia de distinto tipo de actividades con el objeto de otorgarle continuidad y constancia a su desempeño.

Por su parte, la falta de transparencia fue mencionada y explicitada bajo la percepción de que los manejos poco transparentes, en los aspectos financieros por parte de los partidos, ha sido una de las principales causas que los ha distanciado de la ciudadanía y que ha generado mayores grados de escepticismo y desafección por la actividad política.

Frente a este "estado de situación" descrito y teniendo en cuenta que para los sistemas democráticos "la mayor amenaza es el mediocre desempeño continuo" y "la incapacidad de los gobiernos democráticos para enfrentar las necesidades y demandas más importantes de sus ciudadanos" (Zovatto, 2007), la situación percibida de ausencia de una adecuada formación de los políticos en los momentos de asumir cargos de gestión en los ámbitos públicos fue vista como generadora de perjuicios y costos económicos a la sociedad en su conjunto. Esta ausencia de una adecuada formación, además de ser considerada como una de las principales falencias o defectos a la hora de ejercer cargos públicos, fue mencionada como otra de las razones de peso que inciden en la falta de confianza que tiene la sociedad en los políticos y en las estructuras partidarias.

La evolución histórica de esta cuestión tuvo diferentes matices. El impedimento de llevar adelante actividades de formación en el marco de las estructuras partidarias fue contundente en las etapas de gobiernos autoritarios y, debido a la desafección por lo político, se manifestó con notoriedad también en la década del 90. Sumado a ello, la indiferencia o inacción por parte de las dirigencias partidarias evidenciaron causas intrínsecas a las estructuras de los partidos, que también favorecieron esta ausencia de formación.

En el escenario expuesto, las actividades mencionadas se llevaron a cabo a través de grupos de lectura y de discusión reflexiva en los períodos donde la actividad de los partidos políticos estuvo proscrita. En lo que respecta a los primeros años de la etapa democrática, se implementaron conferencias, cursos y seminarios y, a posteriori, las actividades de formación fueron asumidas principalmente por agrupaciones internas de los partidos que las realizaban de manera "independiente" de las estructuras partidarias propiamente dichas. Cabe mencionar entre ellas las

agrupaciones universitarias afines a los mismos, dependencias estatales y, con un auge mayor luego de 2001, fundaciones y asociaciones civiles.

Se sostuvo también que las carencias mencionadas podrían resolverse complementando (o reemplazando en algunos casos) contenidos, herramientas y metodologías que ya vienen siendo utilizados. De allí la necesidad y relevancia de asumir las nuevas (y algunas ya viejas pero sin resolver) problemáticas instaladas en las áreas de desempeño de la dirigencia, buscando y generando nuevos ámbitos que contribuyan al desarrollo y al mejoramiento de esta función de formación política.

Por otra parte, se advirtió que no debe perderse de vista que los beneficios y ventajas que brinda una adecuada formación y capacitación deben producirse en el marco de una vida partidaria democrática y participativa, requisitos estos necesarios para que estas acciones no pasen como decorados o rellenos que sirvan para ocultar o disimular estructuras cerradas con procesos poco o nada transparentes.

La redefinición de contenidos, los aspectos metodológicos, los ámbitos –entre ellos, la posible interfaz entre agrupaciones partidarias e instituciones de educación superior– donde iniciar o profundizar estas actividades, quedan entre los desafíos a seguir analizando.

La disconformidad e insatisfacción con el actual desempeño de los roles considerados tradicionales en los partidos políticos fue prácticamente unánime entre nuestros entrevistados. Pero a la par de ello, se sostuvo que los mismos siguen siendo actores principales de las democracias representativas y engranajes fundamentales para la designación de autoridades públicas en los momentos de ejercer el gobierno. Cabe aquí resaltar que, atentos a lo que se describió sobre los cambios sociales y tecnológicos producidos desde los inicios de la etapa democrática en nuestro país, específica-

mente a partir de la década del 90, la alusión y evocación de las peculiaridades y "virtudes" de los partidos de masa –que fueron en parte mencionadas como cualidades o atributos "ideales" de los partidos políticos– ya no podrán tomarse como referencia en el sentido de pretender reeditar o revivir organizaciones partidarias con esas características. Los nuevos y cambiantes escenarios que nos presenta nuestra sociedad contemporánea no se podrán soslayar a la hora de seguir trabajando e investigando sobre el desafío de cómo fortalecer los partidos políticos.

Rediseñar instituciones, legislar, gestionar ámbitos de la cosa pública y adaptarse al avance de las nuevas tecnologías de información y comunicación, como así también a una sociedad cada vez más compleja, requieren de políticos sólidamente preparados, capaces de moverse con más eficacia y eficiencia en contextos de incertidumbre y alta conflictividad. A su vez, mantener y fortalecer el rol protagónico que aún poseen los partidos políticos en los actuales esquemas democráticos exigirá esa preparación tanto para trabajar en el interior de los ámbitos partidarios como para enfrentar los desafíos que presentan los diferentes niveles de ejercicio del gobierno o el desempeño del rol de oposición.

# Bibliografía


Abal Medina, J. (h) (2004). *Los partidos políticos: ¿un mal necesario?* Buenos Aires: Capital Intelectual.

Abal Medina, J. (h) (2005). "La política argentina después del diluvio". *Revista Capacitación Política* Nº 1. Instituto Nacional de Capacitación Política. Julio de 2005.

Abal Medina, J. M. et. al. (coordinado por D'Alessandro) (2008). *Conferencia sobre reforma política: en el marco del tratamiento del proyecto de ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral*. Primera edición. Buenos Aires: Dirección Nacional Electoral. Ministerio del Interior. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación.

Abal Medina, J. y Suárez Cao, J. (2002). "La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático". En Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. (eds.) (2002). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos tras la década del neoliberalismo*. Rosario: Homo Sapiens.

Acuña, C. H. (2008). "Calidad institucional y reforma política. Pautas para un debate pendiente". *Revista del Instituto AFIP*. IR03. Marzo de 2008.

Alcántara Sáez, M. (2003). "Los partidos políticos en América Latina". En AA.VV. (2003). *La reforma de los partidos políticos*. Santiago de Chile: ODCA.

Alcántara Sáez, M. (2004). *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Barcelona: CIDOB Edicions.

Alcántara Sáez, M. (2009). *Calidad de los políticos y calidad de la política*. Disponible en: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM, www.bibliojuridica.org/libros/6/2734/29.pdf.

Alföldy, G. (1987). *Historia social de Roma*. Madrid: Alianza Editorial SA.

Almond, G. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture. Princeton University Press*. Consultado en: http://es.scribd.com/doc/37429187/Cultura-Politica-Almond-y-Verba.

Amadeo, B. (2003). "El nuevo ciudadano: la reforma de la cultura política argentina". *Revista Colección*, año IX, Nº 14. Universidad Católica Argentina.

Artola, M. (1978). *Textos fundamentales para la historia*. Madrid: Alianza Editorial.

Bagget-Bozzo, G. (2002). "Pensamiento social cristiano". En Bobbio, N.; Mateucci, N. y Pasquino, G. (2002). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI Editores.

Bidart Campos, G. J. (1980). *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: EDIAR.

Bidegain, C. M. (2000). *Curso de Derecho Constitucional*. Tomo II, reimpresión actualizada. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE.

Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Campione, D. (2002). "Una democracia que se consolida degradándose". *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Año 9. Nro. 19. Buenos Aires. Primavera 2002.

Cansino, C. (2008). *La muerte de la ciencia política*. Buenos Aires: Sudamericana.

Cavarozzi, M. y Casullo, E (2002). "Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?". En Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (2002). *El asedio a la política*. Rosario: Homo Sapiens.

Cernadas de Bulnes, M. (2002). *El velo de la ilusión democrática: reflexiones sobre algunos rasgos de las culturas políticas en Argentina*. Disponible en: http://juanfilloy.bib.unrc.edu.ar/completos/corredor/corredef/comi-a/CERNADAS.htm. Consultado el día 4 de mayo de 2010.

Cheresky, I. (2008) *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*. Buenos Aires: Manantial.

Cingolani, L. (2006). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. En Aznar, L. y De Luca, M. *Política, cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Editorial Ariel.

Concilio Vaticano II (1979). "Constitución Pastoral *Gaudium et Spes*". En *Documentos del Vaticano II*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.

Conferencia del Episcopado Latinoamericano (1992). *Documento de Santo Domingo*. Disponible en: http://www.celam.org/conferencias/Documento_Conclusivo_Santo_Domingo.pdf.

Conferencia Episcopal Argentina (1979). *III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano "La Evangelización en el presente y en el futuro de América Latina"*. Documento de Puebla. Buenos Aires.

Conferencia Episcopal Argentina (1981). *Iglesia y comunidad nacional*, Nº 121, mayo de 1981. Buenos Aires: Editorial Claretiana.

Conferencia Episcopal Francesa (1999, 17 de febrero). "Rehabilitar la política). En *Cuadernos Aurora*, Nº 13, julio de 2002. Sta. Fe: Publicación del Ateneo Urbanístico para el Ordenamiento.

D'Alessandro, M. (2009). "Compromisos programáticos y estabilidad del sistema de partidos". *Espacios Políticos*, año 10, Nº 5. Buenos Aires.

De Luca, M. (2007). "Argentina: instituciones débiles, economía a los tumbos". *Revista Relações Internacionais* N.º 13 del Instituto Portugués de Relações Internacionais. Lisboa: Universidade Novo de Lisboa. Marzo de 2007.

De Privitellio, L. (2004). *Partidos políticos*. Disponible en: http://historiapolitica.com/ datos/biblioteca/privitelio.pdf.

De Zan, J. (2000) "La crisis del Senado de la Nación". *Diario El Litoral*. Santa Fe, 31 de agosto de 2000.

Del Percio, E. (2008). "Crisis de representación en el arte, la ciencia, la filosofía y la política". En Botana, N., Herrera J.C., Del Percio, E. y Sosa E. (2008). *Política y sociedad: cuestiones en torno a la gobernabilidad y la representación*. Buenos Aires: Ediciones CEFAS - Pastoral Social Arquidiócesis de Buenos Aires.

Di Marco, L. (2011). "El renacer de las juventudes militantes". *Diario La Nación*. Suplemento Enfoques, 15 de mayo de 2011.

Díaz de Landa, M. (1997). "Culturas políticas locales: diversidad y emergencia de la nueva cultura política o del nuevo populismo fiscal". *El Príncipe. Revista de Ciencia Política*, año III, N 5/6, primavera de 1997, pp. 135-184. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Farell, G. (1997). *Manual de Doctrina Social de la Iglesia*. Buenos Aires: Ediciones del Encuentro.

Fernández, C. B. (2011). "Partidos políticos 2.0: mandatos para la nueva acción política". *Diálogo Político*, año XXVIII, Nº 2, pp. 39-60. Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Fernández, J. y Rondina, J. C. (2006). *Historia argentina. Tomo I: 1810-1930*. Santa Fe: Ediciones UNL.

Ferreira Rubio, D. (2006). "La transparencia: un camino para el fortalecimiento de los partidos políticos". En Sánchez, F. y Thompson J. (eds.) (2006). *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH-CAPEL.

Ferry, Gilles (1999): *El trayecto de la formación.* México: Paidós.

Freidemberg, F. (2009). *Las reformas pendientes: los retos de los partidos políticos frente a la gobernabilidad democrática en América Latina*. Disponible en: http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/74.

García de Andoin, C. (2005). "Presencia de los cristianos en la vida pública". En Jornadas de la Familia Marista, 16 de enero de 2005. Madrid. Disponible en: http://www.marianistas.org/conferencias/material/CarlosGarciaAndoaintextocompleto.pdf. Consultado el día 1 de agosto de 2011.

Giarracca, N. y Bidaseca, K. (2004). "Ensamblando las voces: los actores en el texto sociológico". En Kornblit, A. (coord.) (2004). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

González, J. V. (1979). *El juicio del siglo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Habermas, J. (2005). "El diálogo Habermas-Ratzinger. Jürgen Habermas: las bases morales prepolíticas del estado liberal". *Consonancias*, año 4, Nº 13, septiembre de 2005. Buenos Aires: Instituto para la Integración del Saber de la Pontificia Universidad Católica Argentina.

Held, D. (2010). "La impotencia del Estado siglo XXI". *Diario La Nación*, 4 de julio de 2010.

Iazzetta, O. (1996). *Las privatizaciones en Brasil y Argentina. Una aproximación desde la técnica y la política*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Isuani, A. (1995). "Anomia social y anemia estatal. Sobre integración social en la Argentina". Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Ciencia Política. SAAP. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, 1-4 de noviembre de 1995.

Jackisch, C. (1999). "La crisis de la representatividad". *Diario La Nación*, 7 de marzo de 1999.

Justo López, M. (1983). *Partidos políticos: teoría general y régimen legal*. 4° edición. Buenos Aires: De Palma.

Katz, R. y Mair, P. (2004). "El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos". *Zona Abierta*, Nº 108-109, 2004, pp. 9-42.

Kerz, M. y Pomposo, H. (2006). *Algunas tesis sobre democracia-representación y partidos políticos. Trayectoria de los partidos políticos en la democracia argentino*. Documento de Trabajo Nº 152. Universidad de Belgrano. Disponible en: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/152_kerz.pdf.

King, G.; Keohane, R.; y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.

Kirchheimer, O. (1989). "El camino hacia el partido de todo el mundo". En Lenk, Kurt & Neumann, Franz (eds.) (1989). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Lagos Schuffeneger, H. (2009). *Reflexiones sobre fe cristiana y práctica política*. Disponible en: www.unjchile.cl/descargas/Fe%20cristiana%20y%20práctica%20política.doc.

Linares Quintana, S. (1976). *Sistemas de partidos y sistemas políticos. El gobierno de las leyes y el gobierno de los hombres.* Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.

Linz, J. (2004). "Los partidos políticos en las democracias contemporáneas: problemas y paradojas". Revista *Postdata* Nº 10. Diciembre de 2004.

Lorca, J. (2011). "Un dique a la dispersión de los partidos". *Diario Página/12*, 14 de agosto de 2011.

Madaria, E. (2011). *Política, conocimiento y acción: reflexiones de Alfonso Santiago*. Buenos Aires: Educa.

Mainwaring, S. (2003). "Los partidos políticos y los desafíos para una democracia". En AA.VV (2003). *La reforma de los partidos políticos*. Santiago de Chile: ODCA.

Malamud, A. (2003). "Partidos políticos". En Pinto, Julio (comp.) (2003). *Introducción a la ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba.

Malamud, A. (2004). "El bipartidismo argentino. Evidencias y razones de una persistencia. (1930-2003)". *Revista Colección*, año X, Nº 15. Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina "Santa María de los Buenos Aires".

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

Maritain, J. (1968). *La persona y el bien común*. Buenos Aires: Club de Lectores.

Martín, María Elena (2009) *Parlamento y género. El Caso de la Provincia de Misiones. 1983-2001*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, USAL. Inédita.

Martínez Ocamica, G. (2005). *La palabra y los pensamientos*. Santiago de Chile: Editorial Encrucijada.

Martínez Ocamica, G. (2010). "La democracia cristiana, América Latina y el Bicentenario". En *Diálogo Político*, Nº 3, septiembre de 2010. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

Matas Dalmases, J. (2007). "Los partidos políticos y los sistemas de partidos". En Caminal Badía, M. (ed.) (2007). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.

Medrano, J. M. (1981). "La política como ciencia y como profesión". *Prudentia Iuris*. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Buenos Aires, diciembre de 1981.

Medrano, J. M. (1989). "Las disciplinas políticas". *Prudentia Iuris* XXI-XXII. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Buenos Aires, enero-diciembre de 1989.

Millán La Rivera, C. (2008). "Cultura política: acercamiento conceptual desde América Latina". *Perspectivas de la Comunicación*, volumen 1, número 1, 2008. Chile: Universidad de la Frontera.

Mora y Araujo, M. (2005). "La reforma política como demanda social". *Revista Capacitación Política*. Nº 1. Instituto Nacional de Capacitación Política. Julio de 2005.

Morán, M. L. (1999). "Los estudios de cultura política en España". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), Nº 85, enero-marzo 1999, pp. 97-130.

Nicastro, S. y Greco, M. B. (2009). *Entre trayectorias. Escenas y pensamientos en espacios de formación*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Nogueira Alcalá, H. (2005). "El rol de los partidos políticos en las constituciones de América Latina en la alborada del siglo XXI". *Estudios Constitucionales*, volumen 3, número 2, pp. 309-360. Santiago de Chile: Centro de Estudios Constitucionales. Disponible en: http://redalyc.uaemex.mx/pdf/820/82030210.pdf.

Nohlen, D. (2008). "Instituciones y cultura política". *Revista Postdata*, Nº 13. Agosto de 2008.

O'Donnell, G. (1997). *Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

O'Donnell, G. (1992). *¿Democracias delegativas?* Cuadernos del CLAEH, Nº 61, Montevideo, Segunda Serie, Año 17.

Oszlak, O. (1984). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.

Palermo, V. (1985). "Problemas de la participación política en la Argentina contemporánea". En Colombo, A. y Palermo, V. (1985). *Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Panebianco, A. (1982). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.

Paoli Bolio, F. J. *Constitucionalización de los partidos políticos en América Latina*. Disponible en: http://www.bibliojuridica.org/libros/1/347/17.pdf. Consultado el día 13 de septiembre de 2011.

Pavón, H. (2011, 4 de junio). "Política y cultura. Entre la utopía y la estructura". *Ñ Revista de Cultura* Nº 401.

Pontificio Consejo Justicia y Paz (2005). *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Primera edición. Buenos Aires: Oficina del Libro. Conferencia Episcopal Argentina.

Prats Català, J. (2005). *La vía democrática al desarrollo*. Disponible en: www.iigov.org, Consultado el día: 27 de abril de 2005.

Privitellio, L. (2011). "Nuevas internas, con viejos vicios de nuestra política". *Diario Clarín*, 10 de agosto de 2011).

Pueyrredón, E. (1981). "La semántica del Bien Común". *Prudentia Iuris* III. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Buenos Aires, abril de 1981.

Rapoport, M. (2010) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Emecé.

Red de Pensamiento Humanista y Cristiano (2010). "Conclusiones del Primer Coloquio Diálogo Político". En *Encuentros para pensar*

*la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, 14 de mayo de 2010. Mimeo.

Rinesi, E. (2007). "Representatividad, legitimidad, hegemonía. Los dilemas de la representación política después del desbarajuste". En Emiliozi, S.; Pecheny, M. y Unzué, M. (comps.) (2007). *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

San Miguel Pérez, E. (2005). *Humanismo cristiano. La posibilidad universal de la libertad*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.

San Miguel Pérez, E. (2010). *La Democracia Cristiana y la democracia de los cristianos*. Madrid: Fundación Universitaria Española.

Sánchez C., F. y Thompson, J. (eds.) (2006). *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH-CAPEL.

Sánchez C., F. (2006). "Partidos políticos en América Latina: Transformaciones y líneas para su fortalecimiento". En Sánchez C., Fernando y Thompson, José (eds.) (2006). *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH – CAPEL.

Sarlo, B. (1991). "El audiovisual político". *Punto de Vista* Nº 41, diciembre de 1991, Buenos Aires.

Sartori, G. (1998). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. 7º edición. Madrid: Taurus Pensamiento.

Scherlis, G. (2009). "El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos". En Cheresky, I. (comp.) (2009). *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Schumpeter, J. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Editorial Folio.

Sidicaro, R. (2008). "La pérdida de legitimidad de los partidos políticos argentinos". *Revista Temas y Debates*, Nº 16, diciembre de 2008.

Smulovitz, C. (2008). "Organizaciones que invocan derechos. Sociedad civil y representación en la Argentina". *Revista Postdata* Nº 13. Buenos Aires, agosto de 2008.

Sorj, B. (comp.) (2010). *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Stoppino, M. (2002). "Ideología". En Bobbio, N.; Mateucci, N. y Pasquino, G. (2002). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI Editores.

Straface, F (2008). Conferencia. En Abal Medina, J. M. (et. al.), coordinado por D'Alessandro, M. (2008). *Conferencia sobre reforma política: en el marco del tratamiento del proyecto de ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral*. Primera edición. Buenos Aires: Dirección Nacional Electoral. Ministerio del Interior. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación.

Strasser, C. (2003). "La sociedad y la política, en necesidad de ideología". *Revista SAAP*, volumen 1, Nº 2, octubre de 2003.

Thourte, F. (2011, junio). "Pros y contras". Dossier El retorno del bipartidismo. *Le Monde Diplomatique. El Dipló* 144.

Toppi, H. P. (2011). "El sistema de partidos en la Argentina: de la estabilidad a la inestabilidad". *Espacios Políticos*, año 12, Nº 7. Buenos Aires.

Touraine, A. (1995). "El talón de Aquiles de la democracia". *Diario Clarín*, 8 de junio de 1995.

Valente, M. (2007, octubre). *Elecciones-Argentina: partidos, una especie en extinción*. Agencia de Noticias Inter Press Service. Disponible en: http://ipsnoticias.net/print.asp?idnews=86289.

Vallés, J. M. (2003). *Ciencia política. Una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Vogel, B. (2006). "En el centro: la dignidad humana. Acción política basada en la responsabilidad cristiana. Ética cristiana como ayuda orientadora". *Diálogo Político*, Nº 4, diciembre de 2006. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

Weber, Max (1980). *El político y el científico*. Sexta edición. Madrid: Alianza Editorial.

Zovatto, D. (2006). "Regulación de los partidos políticos en América Latina". *Diálogo Político*, año XXIII, Nº 4, año 2006, pp. 11 a 39. Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Zovatto, D. (2007). "Balance electoral latinoamericano (noviembre 2005-diciembre 2006). *Revista SAAP*, volumen 3, Nº 1, agosto de 2007.

Este libro se terminó de imprimir
en Noviembre de 2011.
en los talleres de Minigraf
Pcia. de Buenos Aires - Argentina
www.imprentaminigraf.com.ar

La tradición humanista cristiana considera los partidos políticos como instituciones fundamentales de la democracia y de la república, a las que corresponde favorecer la participación en las funciones públicas de todos los ciudadanos interesados en ejercer sus derechos y responsabilidades políticos, orientados hacia el bien común.

Al observar la realidad argentina, se advierten numerosas dificultades de los partidos para canalizar las demandas de los ciudadanos, lo que permite hablar de una crisis de representatividad en nuestro sistema político. Como consecuencia, la actuación de estas instituciones parece limitarse a la contienda electoral, como meras maquinarias de atracción de votos que difícilmente encarnan un sistema de creencias y valores. De esta forma, su rol arquitectónico, impulsor de políticas públicas y generador de consensos queda relegado.

Es en esta realidad perfectible donde reside la indudable actualidad de la obra que aquí les presentamos. El autor aporta un punto de partida fundamental para identificar una serie de problemas que aquejan a nuestros partidos políticos y a la relación que la ciudadanía tiene con ellos, desde una perspectiva humanista cristiana.

ISBN 978-987-1285-24-2